

Institutionalisierte Prozesse in der Regierungskommunikation
Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen aus einer
neo-institutionalistischen Perspektive

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der
Universität Zürich

vorgelegt von
Stephan Rösli

Angenommen im Herbstsemester 2018
auf Antrag der Promotionskommission:
Prof. Dr. Otfried Jarren (hauptverantwortliche Betreuungsperson)
Prof. Dr. Mike S. Schäfer

Zürich, 2019

Danksagung

Durch die wertvollen Beiträge vieler Personen ist es mir gelungen, diese Dissertation zu verfassen. Mein Dank gilt insbesondere meinem Doktorvater, Prof. Dr. Otfried Jarren. Er hat mir im Rahmen der Anstellung an seinem Lehrstuhl die Möglichkeit eröffnet, mich über mehrere Jahre hinweg mit dem Inhalt dieses Beitrages zu befassen. Mit seinen umsichtigen, wertvollen und stets direkten Feedbacks hat er dazu beigetragen, dass ich nie das Ziel aus den Augen verloren habe. Für seine Unterstützung und sein offenes Ohr – auch in teils schwierigen Zeiten – möchte ich ihm herzlich danken.

Zudem spreche ich allen meinen Kolleginnen und Kollegen, die über die Jahre am Lehrstuhl «Medien und Politik» des Instituts für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung gekommen und gegangen sind, für ihre motivierenden und hilfreichen Worte meinen Dank aus. Ihre Erfahrungen, Perspektiven und Ideen haben mir stets dabei geholfen, meine Forschung weiterzuentwickeln und in geordneten Bahnen zu halten.

Mein Dank gebührt auch meinen Eltern, die mich auf meinem Lebensweg mit Rat und Tat unterstützt haben. Sie haben mir den Weg geebnet, den ich bis hier hin gegangen bin.

Ich widme diese Dissertation meinen vier geliebten Kindern Aisha, Noyan, Can und Elif sowie in ganz besonderem Masse meiner geliebten Ehefrau, Zekiye Rösli. Mit ihr zusammen habe ich in der Zeit als Doktorand die schönsten und wichtigsten Ereignisse meines Lebens erlebt. Für ihre bedingungslose Hilfsbereitschaft und ihr Dasein will ich ihr von ganzem Herzen Danken. Sie war und ist mir in allen Lagen stets die wichtigste Stütze.

Stephan Rösli

Winterthur, im Juni 2019

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	6
1 Einleitung	7
1.1 Fragestellungen & Zielsetzung	8
1.2 Aufbau der Arbeit	10
2 Regierungskommunikation in der föderalistischen Schweiz	12
2.1 Föderalismus in der Schweiz	12
2.1.1 Föderalismus als staatliches Ordnungsprinzip	12
2.1.2 Ausprägung des Föderalismus in der Schweiz	14
2.2 Regierung & Regierungssystem in der Schweiz	18
2.2.1 Die Regierung als Untersuchungsobjekt	18
2.2.2 Zur Charakterisierung von Regierungssystemen	20
2.2.3 Regierung & Regierungssystem auf Ebene Bund, Kanton, Gemeinde	22
2.2.3.1 Bundesebene	23
2.2.3.2 Kantonsebene	25
2.2.3.3 Gemeindeebene	27
2.3 Regierungskommunikation in der Schweiz	30
2.3.1 Zum Begriff der Regierungskommunikation	31
2.3.2 Regierungskommunikation im schweizerischen Kontext	35
2.3.3 Forschungsstand zur Regierungskommunikation in der Schweiz	42
2.4 Die Medienarbeit von Schweizer Stadtregierungen als Untersuchungsgegenstand	48
3 Kommunikationsmanagement als Rahmenkonzept für die Medienarbeit	51
3.1 Die Kommunikation von Stadtregierungen als Organisationskommunikation	51
3.2 Prozesse im Kommunikationsmanagement	54
3.3 Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungen	56
4 Die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus	60
4.1 Eingrenzung des organisationstheoretischen Rahmens	60
4.1.1 Formale Organisationsstrukturen	62
4.1.2 Organisationsumwelt	64
4.2 Grundargumentation des soziologischen Neo-Institutionalismus	66
4.3 Kernkonzepte des soziologischen Neo-Institutionalismus	70
4.3.1 Legitimität	71
4.3.2 Institutionen	74

4.3.3	Homogenität & Heterogenität in organisationalen Feldern.....	80
4.4	Zwischenfazit	84
5	Analysemodell: Medienarbeit aus neo-institutionalistischer Perspektive.....	87
5.1	Kommunikationsmanagement & soziologischer Neo-Institutionalismus	87
5.2	Analysemodell.....	90
5.2.1	Externe Dimensionen der Institutionalisierung: Institutionelle Regeln.....	92
5.2.1.1	Regulative Dimension	92
5.2.1.2	Normative Dimension	94
5.2.1.3	Mimetische Dimension.....	96
5.2.2	Interne Dimensionen der Institutionalisierung: Formale Organisationsstrukturen	98
5.2.2.1	Machtdimension	98
5.2.2.2	Autonomiedimension	100
5.2.2.3	Spezialisierungsdimension	102
5.2.3	Prozessdimensionen: Medienarbeitsmanagement	104
6	Methodik	108
6.1	Untersuchungsraum & Untersuchungsfälle.....	108
6.2	Methoden der Datenerhebung	111
6.2.1	Datenerhebung mittels leitfadengestützter Experteninterviews	112
6.2.2	Datenerhebung mittels standardisierter Onlinebefragung	119
6.3	Methode der Datenauswertung: Die typologische Analyse	121
7	Institutionalisierung der Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen	127
7.1	Institutionalisierte Prozesse der Medienarbeit.....	127
7.1.1	Situationsanalyse	128
7.1.1.1	Massnahmen in der Umweltbeobachtung	128
7.1.1.2	Institutionalisierte Medienbeobachtung	130
7.1.2	Operative Planung: Konzeption & Produktion.....	134
7.1.3	Proaktive & reaktive Umsetzung der Medienarbeit	143
7.1.3.1	Proaktive Medienarbeit	143
7.1.3.2	Reaktive Medienarbeit.....	151
7.1.4	Evaluation im Medienarbeitsmanagement	158
7.2	Institutionalisierte Organisationsstrukturen der Medienarbeit	164
7.2.1	Hierarchische Eingliederung & Einbindung in Regierungssitzung.....	165
7.2.1.1	Hierarchische Eingliederung	165
7.2.1.2	Einbindung in Entscheidungsgremien	168
7.2.1.3	Aggregation der Erkenntnisse zur Machtdimension	172
7.2.2	Kompetenzen, Akzeptanz & Ressourcen	173
7.2.2.1	Kompetenzen.....	173
7.2.2.2	Akzeptanz	178

7.2.2.3	Ressourcen.....	182
7.2.2.4	Aggregation der Erkenntnisse zur Autonomiedimension.....	186
7.2.3	Spezialisierung	189
7.2.3.1	Spezialisierung auf Ebene der Stadtregierungsorganisation.....	189
7.2.3.2	Spezialisierung auf Ebene der Kommunikationsstelle	191
7.2.3.3	Aggregation der Erkenntnisse zur Spezialisierungsdimension.....	194
7.3	Institutionalisierte Regeln der Medienarbeit	195
7.3.1	Wahrgenommener Einfluss rechtlicher Bestimmungen auf die Medienarbeit.....	195
7.3.2	Quellen der normativen Systeme von Berufsrollenträgern	199
7.3.3	Orientierungshorizonte von Stadtregierungen.....	204
8	Homogenität & Heterogenität in der Institutionalisierung der Medienarbeit	208
8.1	Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen als organisationales Feld.....	208
8.2	Strukturähnlichkeit versus Strukturdifferenzierung	214
8.3	Prozessähnlichkeit versus Prozessdifferenzierung	219
9	Schlussbetrachtung	225
9.1	Zusammenfassung der Studie.....	225
9.2	Kritische Würdigung	227
9.3	Schlusswort	229
	Literaturverzeichnis.....	231
	Anhang	243

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen: Analysedimensionen ..	91
Abbildung 2:	Ständige Wohnbevölkerung und Anzahl Vollzeitstellen in der Zentralverwaltung ..	110
Abbildung 3:	Übersicht zu den Prozessphasen und den Kategorien der Medienarbeit	127
Abbildung 4:	Einsatz von Massnahmen der Umweltbeobachtung	129
Abbildung 5:	Ablaufmodelle der institutionalisierten operativen Planung	136
Abbildung 6:	Wichtigkeit verschiedener Adressaten in der alltäglichen Kommunikation von Stadtregierungen	144
Abbildung 7:	Wichtigkeit verschiedener Printmedien als Adressaten in der alltäglichen Kommunikation von Stadtregierungen	145
Abbildung 8:	Wichtigkeit verschiedener elektronischer Medien als Adressaten in der alltäglichen Kommunikation von Stadtregierungen	146
Abbildung 9:	Einsatz von Massnahmen der externen Kommunikation	147
Abbildung 10:	Binnenstruktur von Stadtregierungsorganisationen	155
Abbildung 11:	Einsatz von Massnahmen der Evaluation externer Kommunikationsaktivitäten	158
Abbildung 12:	Typen organisatorischer Eingliederung der zentralen Kommunikationsstelle	166
Abbildung 13:	In die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierte Stellen	174
Abbildung 14:	Jahresbudget der zentralen Kommunikationsstelle	183
Abbildung 15:	Personelle Ressourcen der zentralen Kommunikationsstelle	184
Abbildung 16:	Verortung möglicher Kommunikationsstellen in Stadtregierungsorganisationen	190

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kommunikationsverantwortliche der ausgewählten Stadtregierungsorganisationen	114
Tabelle 2:	Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Typen der institutionalisierten Medienbeobachtung.....	130
Tabelle 3:	Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Modelle der institutionalisierten operativen Planung	137
Tabelle 4:	Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Typen der Evaluation umgesetzter Massnahmen	160
Tabelle 5:	Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Typen der hierarchischen Eingliederung der zentralen Kommunikationsstelle.....	166
Tabelle 6:	Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Typen zur Einbindung der Kommunikationsstelle in die Regierungssitzungen.....	169
Tabelle 7:	Typologie in der Machtdimension.....	173
Tabelle 8:	Typologie in der Autonomiedimension	188
Tabelle 9:	Spezialisierung auf Ebene der Stadtregierungsorganisation	190
Tabelle 10:	Typologie in der Spezialisierungsdimension	194
Tabelle 11:	Kantonale Informations- und Datenschutzgesetze sowie Verordnungen	196
Tabelle 12:	Zusammenschau der Ausprägungen in den «Organisationsstrukturen» und «Prozessen» der Medienarbeit	212

1 Einleitung

Die Idee zur Durchführung einer Studie über die Medienarbeit von Schweizer Stadtregierungen ist im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Projektes am Lehrstuhl «Medien & Politik» des Instituts für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich entstanden. Im besagten Vorhaben stand die Auseinandersetzung mit der politischen Onlinekommunikation von Schweizer Stadtregierungen im Zentrum. Vor dem Hintergrund eines sich ausdifferenzierenden Angebotes an Kommunikationsmedien als Folge der Digitalisierung wurde dabei der Frage nachgegangen, wie und weshalb Stadtregierungen und -verwaltungen beispielsweise soziale Netzwerkplattformen einsetzen, um die Interaktion mit der Bevölkerung zu stärken und politische Partizipationsprozesse zu fördern. Eine Analyse zum Einsatz verschiedener internetbasierter Kommunikationsmöglichkeiten von 159 Schweizer Städten hat gezeigt, dass ein grosser Teil der betrachteten Städte interaktionsfördernde Instrumente in ihren Kommunikationsrepertoires integriert haben (Klinger, Rösli & Jarren, 2016). Wie sich jedoch im Rahmen von qualitativen Leitfadengesprächen herausgestellt hat, verfolgen die Regierungen mit der Nutzung solcher Kommunikationsmedien in erster Linie andere Ziele: «One of the main reasons that city governments offer participatory online communication is to keep up with a changing online communication landscape. More specific incentives that were mentioned did not primarily relate to the goal of seeking political participation in general, but rather to achieving specific strategic objectives» (Klinger, Rösli & Jarren, 2015). Nebst einer Förderung der Interaktion mit der Bevölkerung und der Erschliessung neuer Zielgruppen wird es einfach auch als zeitgemäss erachtet, wenn sich Stadtregierungen beispielsweise auf sozialen Netzwerkplattformen wie Facebook zeigen. Erst gerade kürzlich hat die Stadt Winterthur ihr offizielles Profil auf Facebook eröffnet, was der dort ansässigen lokalen Tageszeitung ein Artikel mit dem Titel «Endlich - Winterthur ist auf 'Facebook'» (Landbote, 2018) wert war.

Diese kurze Erläuterung scheint nun auf den ersten Blick wenig Bezug zum Thema dieser aktuellen Studie aufzuweisen. Aus der Auseinandersetzung mit der oben geschilderten Thematik haben sich jedoch zwei wesentliche Erkenntnisse ergeben: Erstens hat sich die qualitative Tiefenbohrung zu den Zielen und Motivationen des Einsatzes internetbasierter Kommunikationsinstrumente gelohnt. Die Funktionen, die beispielsweise soziale Medien im Kommunikationsmanagement von Stadtregierungen einnehmen, konnten alleine auf Basis einer qualitativen Vorgehensweise – durch einen Blick in die Organisation hinein – aufgezeigt werden. Zweitens hat sich gezeigt, dass trotz der neuen Möglichkeiten, die sich Regierungen über eine Integration neuer Kommunikationsmedien (Beck, 2010) in ihrem Kommunikationsmanagement bieten können, die journalistischen Nachrichtenmedien in der Stadtregierungskommunikation nach wie vor eine zentrale Rolle einnehmen (Klinger, Rösli & Jarren, 2015). Diese Tatsache war mitunter ausschlaggebend dafür, sich in einem Dissertationsprojekt weiterhin mit den Kommunikationsaktivitäten von Schweizer Stadtregierungen auseinanderzusetzen und den Fokus dabei auf die Medienarbeit zu legen. Diese Entscheidung wurde ganz bewusst entgegen der allgemein beobachtbaren Verschiebung des Erkenntnisinteresses in der politischen Kommunikationsforschung gefällt, die weg

von den klassischen Massenmedien Presse, Radio, TV und hin zu internetbasierten Medien zeigt (Dohle, Jandura & Vowe, 2014). So hat sich die Kommunikationswissenschaft mit diesen Veränderungen auseinanderzusetzen. Wie Szyszka und Christoph (2015) jedoch konstatieren, scheint sich die (kommunikationswissenschaftliche) Forschung für Presse- bzw. Medienarbeit – für das wohl älteste und klassische Handlungsfeld der Öffentlichkeitsarbeit – sowohl auf theoretischer wie auch auf empirischer Ebene bislang nur bedingt interessiert zu haben. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass journalistische Medien nach wie vor zentrale Vermittlungsinstanzen zwischen Regierung und ihren diversen Bezugsgruppen darstellen, erscheinen daher Analysen zu diesem Handlungsfeld nach wie vor relevant. Für eine weitere Beschäftigung mit der klassischen Medienarbeit in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung spricht zudem, dass diese noch nicht durch Social Media-Arbeit substituiert wird, da es sich nach Szyszka und Christoph (2015) mehr um zwei komplementäre Subfunktionen eines umfassenden Kommunikationsmanagements handelt: So lautet hier ihr Argument, « [...] dass es sich bei nicht-journalistischen Organisationen/Social-Media-Beziehungen um funktional andere Beziehungen handelt als bei journalistischen und dass zumindest in der wissenschaftlichen Analyse Medienarbeit und Social-Media-Arbeit zwei unterscheidbare Gegenstände sind, die sich mit unterscheidbaren Bezugsgruppen- oder Stakeholder-Ansprüchen auseinandersetzen müssen» (S. 810).

Die vorliegende Studie leistet daher über eine Analyse der Medienarbeit von Stadtregierungen einen Beitrag zu einem Handlungsfeld, welches in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung nicht mehr im Fokus zu stehen scheint, in der Realität der Kommunikation von Organisationen wie Stadtregierungen jedoch nicht vollkommen an Bedeutung eingebüsst zu haben scheint.

1.1 Fragestellungen & Zielsetzung

Schweizer Stadtregierungen¹ kommunizieren im Rahmen ihrer Verantwortungsbereiche mit diversen Bezugsgruppen über ihre Tätigkeiten und Entscheidungen. Die Kommunikation mit der Stadtbevölkerung wird den Regierungen erstens über den Modus des Rechts aufgetragen – sie kann als eine «rechtsstaatliche Pflicht» (Saxer, 2010) angesehen werden. Politische Gemeinden in der föderalistisch aufgebauten Schweiz verfügen im Vergleich beispielsweise zu Gemeinden in Einheitsstaaten über tatsächliche Regierungsmandate. Im Rahmen des übergeordneten Rechts verwalten sie die Gemeindeangelegenheiten zudem weitgehend autonom (Ladner, 2011).

Die Regierung gilt in den Gemeinden als einflussreicher Akteur und ist mit weitreichenden Befugnissen und Kompetenzen ausgestattet. «[D]ie Exekutive verfügt gemeinsam mit der Verwaltung über eine starke Position und übernimmt auch Funktionen, die auf oberen Ebenen üblicherweise eher bei der Legislative angesiedelt sind» (Vatter, 2014, S. 441). Die unter Beteiligung von oder gänzlich auf Gemein-

¹ Als Stadt wird in dieser Studie eine politische Einwohnergemeinde bezeichnet, deren ständige Wohnbevölkerung mindestens 10'000 Einwohner beträgt (CHStat, 2017a; Schuler & Joye, 1997).

deregierungen zurückgehenden lokalpolitischen Entscheidungen tangieren die Lebenswelt der Gemeindebevölkerung unmittelbar und sind umso mehr über öffentliche Kommunikation zu begründen beziehungsweise zu legitimieren (Sarcinelli, 2013).

Die Kommunikationstätigkeiten von Schweizer Regierungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene finden im Rahmen eines spezifischen gesellschaftlichen Kontextes statt. Die kollegial und konkordant geprägten Regierungssysteme auf allen Staatsebenen sowie die direkte Demokratie verlangen nach funktionsfähigen Informations- und Kommunikationsbeziehungen mit zahlreichen Bezugsgruppen. Die Kommunikationsbeziehungen dienen insofern nicht nur den gouvernementalen Eigeninteressen, um sich die «politische Unterstützung durch die Bürger» (Pfetsch, 1998, S. 238) zu sichern also. Sie betreiben in einer modernen Gesellschaft keine reine «hierarchiegeprägte Selbstdarstellung» (Saxer, 2010, S. 7) mehr, sondern sie moderieren, koordinieren und involvieren gesellschaftliche Akteure in politische Prozesse, was in Konkordanzdemokratien unverzichtbare Aufgaben der obersten leitenden und vollziehenden Behörden sind (Baumgartner, 2010). Über ihre Informations- und Kommunikationsaktivitäten erfüllen Stadtregierungen damit auch rechtsstaatliche und demokratische Funktionen: Sie tragen unter anderem zum Abbau von Informationsvorsprüngen der Regierung gegenüber der Bevölkerung bei, dienen der Herstellung von Transparenz über Regierungs- und Verwaltungshandeln und tragen zur öffentlichen Meinungsbildung im Rahmen (direkt-)demokratischer Entscheidungsprozesse bei. Dabei setzen Stadtregierungen nach wie vor stark auf journalistische Nachrichtenmedien, um ihre Botschaften an die breite Öffentlichkeit zu tragen.

Vor dem Hintergrund einer nach wie vor hohen Relevanz der journalistischen Nachrichtenmedien für die Kommunikationsbeziehungen von Stadtregierungen, die über eine starke Position in den politischen Systemen auf Gemeindeebene verfügen und über ihre Kommunikationsaktivitäten rechtsstaatliche und demokratische Funktionen erfüllen, wird in dieser Studie den folgenden Fragen nachgegangen:

- I. Welche Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit lassen sich zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen erkennen?**
- II. Worauf lassen sich Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen zurückführen?**

Institutionalisierung der Medienarbeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Stadtregierungen zum Zeitpunkt der Studie ihre Medienarbeit auf eine empirisch nachweisbare Art und Weise organisiert haben. Somit wird einerseits auf die Strukturen der formalen Organisation hingewiesen, in deren Rahmen sich andererseits Prozesse der Medienarbeit abspielen. Zugleich werden über diesen Begriff die institutionellen Bedingungen der Medienarbeit in die Betrachtung miteinbezogen, wobei darin ebenfalls die theoretische Perspektive erkennbar ist, die in dieser Studie eingeschlagen wird.

Medienarbeit als Teilbereich der Stadtregierungskommunikation wird aus einer neo-institutionalistischen Sichtweise aufgearbeitet. Stadtregierungen organisieren ihre Medienarbeit demnach im Rahmen

kontextspezifischer, institutioneller Regeln. Institutionen repräsentieren die Spielregeln einer Gesellschaft und sind sozial konstruiert. Gesellschaftlich definierte Vorstellungen können rechtlich bindend und daher in Gesetzen festgeschrieben sein. So existieren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene rechtliche Regelungen, die Regierungen der entsprechenden Ebene in ihren Informationstätigkeiten zu beachten haben. Institutionelle Regeln können jedoch auch weniger formal konzipiert sein und beispielsweise aufgrund professioneller Werte wie Normen oder zeitgemässer Trends eine Art allgemeingültige Regel dazu darstellen, wie Medienarbeit ausgestaltet sein soll. Institutionelle Regeln modellieren so die Kommunikationsaktivitäten von Regierungen und daher auch deren Medienarbeit. Da sich jedoch auch zwischen Gemeinden Unterschiede in den politisch-institutionellen Bedingungen zeigen können (Bützer, 2007), wird in dieser Studie auf einen Ausschnitt der Schweizerischen Gemeindeflandschaft fokussiert. So wird argumentiert, dass Deutschschweizer Stadtregierungen unter vergleichbaren Bedingungen operieren.

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit gilt somit einem spezifischen Teilbereich der Regierungskommunikation in der Schweiz. Der Fokus liegt auf der klassischen Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen. Dabei ist Medienarbeit nicht lediglich mit dem Versand einer Medienmitteilung gleichzusetzen. Sie umfasst im hier eingeschlagenen Verständnis also mehr als ein Kommunikationsinstrument von Stadtregierungen. Medienarbeit wird als ein nach wie vor wesentlicher Pfeiler und damit ein Teilbereich des umfassenden Kommunikationsmanagements von Stadtregierungen konzipiert. Der Begriff umfasst hier eine Vielzahl organisationaler Prozesse, die im Rahmen organisationsspezifischer Strukturen institutionalisiert sind. Ziel dieser Studie ist es, sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede in der Medienarbeit verschiedener Deutschschweizer Stadtregierungen herauszuarbeiten und zu interpretieren. Auf diese Weise wird ein Beitrag zur Diskussion über den Einbezug von Kernkonzepten des soziologischen Neo-Institutionalismus in die Kommunikationswissenschaft geleistet.

Mit Blick auf den Forschungsstand zeigt sich, dass auf den anderen beiden Staatsebenen eine Auseinandersetzung mit den Informations- und Kommunikationstätigkeiten von Regierungen in der Schweiz nur vereinzelt stattgefunden hat. So sind die Arbeiten von Martina Vogel (2010) und Sabrina Baumgartner (2010) zu nennen. Bislang fehlt jedoch insgesamt eine sozialwissenschaftliche Analyse der Regierungskommunikation auf Gemeindeebene. Im Anschluss an die beiden genannten Studien zur Regierungskommunikation in der Schweiz wird in diesem Dissertationsprojekt nun die dritte Staatsebene erschlossen und somit eine bestehende Forschungslücke angegangen.

1.2 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: In *Kapitel 2* wird der Untersuchungsgegenstand hergeleitet und in den spezifischen Kontext der Schweiz eingeordnet. So sind der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz sowie die Regierungssysteme auf den unterschiedlichen Staatsebenen zu thematisieren. Diese Erläute-

rungen des Untersuchungskontextes sind unverzichtbar, will man sich mit der Regierungskommunikation in Deutschschweizer Städten beschäftigen und Erkenntnisse dazu aufzuzeigen. Zudem wird der Forschungsstand zur Regierungskommunikation in der Schweiz überblickshaft dargestellt.

Kapitel 3 befasst sich mit dem Kommunikationsmanagement von Organisationen, welches sich als Rahmenkonzept für die Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen verwenden lässt. In einer solchen Perspektive lassen sich Prozesskategorien des Kommunikationsmanagements auf die Medienarbeit von Stadtregierungen übertragen.

Durch die Frage, wie die Medienarbeit in Stadtregierungen institutionalisiert ist, rückt ein organisationssoziologischer Ansatz ins Zentrum dieses Beitrages. In *Kapitel 4* wird der soziologische Neo-Institutionalismus gegenüber anderen Organisationstheorien abgegrenzt. Dabei geraten diejenigen Basiselemente von Organisationen in den Blick, die von neo-institutionalistischen Ansätzen fokussiert werden: Die formalen Organisationsstrukturen und die Organisationsumwelt. Diese spielen in der Grundargumentation und in den an entsprechender Stelle diskutierten Kernkonzepten des soziologischen Neo-Institutionalismus eine zentrale Rolle.

In der Kombination der Konzeption der Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen als Medienarbeitsmanagement und dem Instrumentarium des soziologischen Neo-Institutionalismus ergibt sich in *Kapitel 5* das Analysemodell dieser Arbeit. Basierend auf den Erläuterungen in den vorausgehenden Kapiteln wird ein Modell vorgeschlagen, auf dessen Basis sich die Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen in verschiedenen Dimensionen systematisch und empirisch analysieren lässt. Vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses ergeben sich in diesen Analysedimensionen des Ansatzes die forschungsleitenden Fragen dieser Arbeit.

In *Kapitel 6* wird die methodische Umsetzung beschrieben. So wird die Festlegung des Untersuchungsraumes und die Auswahl der Untersuchungsfälle behandelt. Zudem werden die Methoden der Datenerhebung sowie -auswertung erläutert.

Kapitel 7 widmet sich den Ergebnissen der Studie. In einer detaillierten Beschreibung werden die Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen herausgearbeitet. Entlang des Analysemodells der Arbeit werden auf diese Weise die Prozesse, formalen Organisationsstrukturen und institutionellen Regeln der Medienarbeit der untersuchten Stadtregierungsorganisationen aufgezeigt.

Die im Ergebnis nachgewiesenen Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen werden in *Kapitel 8* vor dem Hintergrund des Analysemodells diskutiert.

Zum Schluss wird in *Kapitel 9* die Studie zusammengefasst. Zudem erfolgen einige Erläuterungen zu den Stärken und Schwächen dieser Studie, bevor die Arbeit mit einem Schlusswort endet.

2 Regierungskommunikation in der föderalistischen Schweiz

Um sich mit der Kommunikation von Deutschschweizer Stadtregierungen beschäftigen zu können, ist vorerst auf den Staatsaufbau der Schweiz, die Regierungssysteme auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen und auf den Begriff der Regierungskommunikation einzugehen. Föderalismus ist dabei in einem ersten Schritt als staatliches Ordnungsprinzip zu definieren und der föderalistische Aufbau des schweizerischen Bundesstaates ist kurz zu erläutern (Kapitel 2.1). In einem zweiten Schritt wird über die Deklaration der Regierungssysteme auf Ebene Bund und Kanton auf die Regierungssysteme auf Gemeindeebene hingearbeitet (Kapitel 2.2). Die Ausführungen dieser ersten beiden Teilkapitel sind sowohl für die allgemeine Diskussion als auch für das kontextspezifische Verständnis des Begriffes der Regierungskommunikation unverzichtbar. Zudem trägt die Darlegung einiger politisch-institutioneller Rahmenbedingungen zur systematischen und nachvollziehbaren Darstellung des Forschungsstandes zur Regierungskommunikation im dritten Teil bei (Kapitel 2.3). Über diese gleichzeitige Kontextualisierung und Herleitung des Untersuchungsgegenstandes lässt sich die existierende Forschungslücke im Bereich der Regierungskommunikation auf subföderaler Ebene sowie die Relevanz der Bearbeitung derselben aufzeigen.

2.1 Föderalismus in der Schweiz

In einem ersten Schritt wird nun auf den Föderalismus als staatliches Ordnungsprinzip eingegangen. In einem zweiten Schritt werden darauf aufbauend die föderale Struktur der Schweiz sowie die Eigenheiten des Föderalismus schweizerischer Prägung aufgezeigt. Diese Ausführungen zum Föderalismus bilden den Rahmen für die Bestimmung der Begriffe Regierung und Regierungssystem sowie Regierungskommunikation in der Schweiz.

2.1.1 Föderalismus als staatliches Ordnungsprinzip

In der Föderalismusdiskussion kann zwischen einem engen und einem weit gefassten Verständnis des Begriffes unterschieden werden. Letzteres betont gegenüber Ersterem, welches Föderalismus auf den Staat bezieht und damit den Bundesstaat «als die eigentlich relevante Ausformung des Föderalismus ansieht» (Härtel, 2012, S. 12), zusätzlich die «föderale Idee und die föderale Haltung, die föderalen Institutionen und die föderale Praxis in einem umfassenden Sinn» (Härtel, 2012, S. 13). Föderalismus ist gemäss umfassendem Verständnis also mehr denn lediglich ein Abbild einer staatlichen Ordnung:

«Die Rede vom Föderalismus umfasst [...] mehr als einen Institutionenkatalog zur Kompetenzaufteilung zwischen zwei (oder mehr) Regierungsebenen. Sie ist eng an kontextspezifische Erfahrungen und normative Erwartungen geknüpft. Dieses Panorama der Föderalismusvorstellungen erweitert sich noch um ein Vielfaches, wenn nicht nur die Gegenwart, sondern unterschiedliche historische Begriffsformationen berücksichtigt werden» (Hausteiner, 2015, S. 3).

Ideen, Haltungen, Institutionen sowie Praxis des föderalen staatlichen Ordnungsprinzips sind je nach gesellschaftlichem und historischem Kontext verschieden, wonach es auch «keinen reinen, objektiven,

transhistorischen, idealen Föderalismus im Sinne einer platonischen Idee, bei der die realen Föderalismusformen mehr oder weniger gut gelungene Abbilder oder Annäherungen an das Ideal wären» (Härtel, 2012, S. 15) gibt.

Die weitere Darstellung fokussiert nun jedoch primär auf ein engeres Verständnis von Föderalismus. Dieses weist auf die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen des Untersuchungsgegenstandes hin. Der Begriff wird also nicht in seiner ganzen Breite ausdiskutiert, sondern es werden mit Blick auf die Herleitung des Untersuchungsgegenstandes dieser Studie einige seiner zentralen Charakteristika hervorgehoben. Diese können anschliessend auf den Untersuchungskontext bezogen werden.

Politikwissenschaftliche Definitionen des Föderalismusbegriffs beschreiben Föderalismus als ein Prinzip der Machteilung: «In fact, as a term in political science, “division of power” is normally used as a synonym for federalism» (Lijphart, 2012, S. 174). Elazar (1997) versteht Föderalismus als «the fundamental distribution of power among multiple centers» (S. 239). Die institutionelle politische Machteilung in Staaten kann auf einer horizontalen und auf einer vertikalen Ebene erfolgen (Jahn, 2013): Erstere bezieht sich auf die rechtsstaatliche Gewaltenteilung zwischen der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Mit dem Föderalismus wird aber in der Regel die zweite Ebene der Machteilung angesprochen: «Föderalismus bedeutet Machtaufgliederung durch vertikale Gewaltenteilung mittels Gewährung von weitgehender territorialer Eigenständigkeit» (Sturm 2010, zitiert nach Vatter, 2014, S. 427). Über ein föderalistisches staatliches Ordnungsprinzip werden die Kompetenzen auf territoriale Gebilde verteilt, «was den Gliedern eines Gesamtstaates eine bedeutende rechtliche und politische Autonomie sowie bedeutsamen Einfluss auf die Entscheidungen des Gesamtstaates einräumt» (Linder, 2005, S. 139). Vertikal wird also insbesondere die Aufteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen zentralen und regionalen Einheiten beziehungsweise Regierungen hervorgehoben (Lijphart, 2012; Riker, 1975). Sowohl die vertikale als auch die horizontale Richtung spielen in dieser Arbeit gleichermassen eine Rolle: Forschungsgegenstand ist die Kommunikation der Exekutive auf der subföderalen Ebene der Gemeinde. In diesem Teilkapitel steht nun jedoch die vertikale Ebene im Mittelpunkt.

Lijphart (2012) unterscheidet primäre und sekundäre Charakteristika des Föderalismus. Primär ist Föderalismus als Prinzip durch diese vertikale Dezentralisierung der Kompetenzen gekennzeichnet. Die Macht ist demnach nicht auf eine Zentralregierung konzentriert, sondern sie ist dezentral aufgeteilt, so dass «a substantial portion of power will be exercised at the regional level» (Lijphart, 2012, S. 176). Die weiter oben angeführten Definitionen verweisen alle auf dieses Prinzip der Dezentralisierung politischer Macht. Föderale Staatsstrukturen sind zudem über sekundäre Merkmale charakterisiert: «[I]n particular, a bicameral legislature with a strong federal chamber to represent the constituent regions, a written constitution that is difficult to amend, and a supreme court or special constitutional court that can protect the constitution by means of its power of judicial review» (Lijphart, 2012, S. 176). Diese sekundären Attribute machen auf die politisch-institutionelle und verfassungsmässige Institutionalisierung des Föderalismus aufmerksam. Der Wille für eine föderale Struktur wird demnach erstens im Grundgesetz eines Staates zum Ausdruck gebracht (Elazar, 1987). Im Gegensatz zu Einheitsstaaten wird im föderalen

Bundesstaat die Kompetenzverteilung zwischen zentraler und dezentraler Regierung formal festgehalten (Subsidiaritätsprinzip). Zweiter sekundärer Charakterzug ist, dass sich die Legislative in föderalistischen Staaten (zumindest auf zentraler Ebene) aus zwei Parlamentskammern zusammensetzt, von denen eine die Regionen repräsentiert. Zuletzt sind institutionelle Vorkehrungen getroffen, die bei Streitigkeiten zwischen den dezentralen und zentralen Machtzentren greifen.

Diese sekundären Charakteristika verdeutlichen, dass der Föderalismus als staatliches Ordnungsprinzip «eng an die Normen der westlichen Moderne gebunden ist» (Hausteiner, 2015, S. 3). Die föderalistische Idee ist jedoch keine Erscheinung der Moderne, sie hatte auch bereits im antiken Griechenland bestand (Härtel, 2012). Der «neue Föderalismus», so wie er in dieser Arbeit verstanden wird, hat wie andere «Prinzipien des Westens wie Menschenwürde und Menschenrechte, Freiheit, Gerechtigkeit, Friede, Sozial- und Rechtsstaat, Volkssouveränität und Demokratie [...] ihren rechtlich bindenden Ausdruck nicht zuletzt im modernen Verfassungsstaat, vor allem in Europa, gefunden» (Härtel, 2012, S. 6).

Die Charakteristika eines solch demokratischen Föderalismus werden nun nicht mehr weiter in allgemeiner Perspektive diskutiert, sondern am Schweizerischen Bundesstaat exemplarisch dargestellt. Dabei werden die wesentlichen Eigenheiten des schweizerischen Föderalismus herausgearbeitet, die nicht nur für das Verständnis des Untersuchungsgegenstandes, sondern auch für die Kontextualisierung der Untersuchungsergebnisse relevant sind.

2.1.2 Ausprägung des Föderalismus in der Schweiz

Der föderalistische Schweizer Bundesstaat ist dreistufig aufgebaut. Die drei Staatsebenen sind Bund, Kantone, Gemeinden. Wie die in anderen Ländern anzutreffende Spielart des Föderalismus ist auch der schweizerische Föderalismus nicht zuletzt Ausdruck des historischen Werdeganges der staatlichen Organisation.

Anders als umliegende Staaten hat sich in der Schweiz die föderalistische Ordnung nicht aus dem Grundsatzentscheid ergeben, eine Nation «unter den Visionen eines Staatsvolkes einer Sprache, Ethnie oder Kultur» (Vatter, 2006a, S. 80) zu gründen. Mit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates wurde «von Anfang an die Idee einer multikulturellen Staatsgründung» (Linder, 2005, zitiert nach Vatter, 2006a, S. 80) verfolgt. Ungleich zu anderen Staaten ist der schweizerische Föderalismus also «von unten nach oben gewachsen und aufgebaut und nicht von oben entschieden» (Brühl-Moser, 2012, 703). Nach umfassenden Konflikten zwischen den katholisch-konservativen Kantonen und den liberalen, wirtschaftlich fortgeschrittenen protestantischen Kantonen (Sonderbundskrieg) wurde im Jahre 1848 als Kompromiss eine föderale Verfassung eingesetzt. Die Verfassung einte die Kantone unter dem Aspekt eines «mehrsprachigen und bikonfessionellen Föderalismus, der im Gegensatz zur damals vorherrschenden Integrationsstrategie des europäischen Nationalismus stand» (Vatter, 2014, S. 429). Durch diese Gründung des modernen Bundesstaates haben die Kantone ihre Staatssouveränität weitgehend beibehalten (Brühl-Moser, 2012). Dies insofern, nimmt man als Massstab beispielweise die dezentrale Auf-

gabenerbringung (Vatter, 2014) oder auch die verschiedenen Institutionen der Mitwirkung an den Entscheidungen auf Bundesebene (Vatter, 2006a; Linder, 2005). Im internationalen Vergleich hat der schweizerische Föderalismus eine lange Tradition. So war die Schweiz das zweite Land nach den Vereinigten Staaten von Amerika, «welches sich eine föderale Verfassung und Struktur gab» (Brühl-Moser, 2012, S. 699). Daher erstaunt es auch nicht, dass der US-amerikanische Föderalismus Anhaltspunkte für die Ausgestaltung des schweizerischen Föderalismus geliefert hatte, so die «Idee der vertikalen und horizontalen Machthemmung» (Linder, 2005, S. 141).

Bereits in der Bundesverfassung von 1848 wurden demnach wesentliche Institutionen des Föderalismus formal verfasst, so die ausgeprägte Autonomie der Gliedstaaten (Vatter, 2014), was das primäre Charakteristikum des Föderalismus darstellt. Die Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten sind insofern aufgeteilt, dass die Kantone über ein bedeutendes Mass an politischer und rechtlicher Autonomie verfügen. Die Machtteilung und Machtkontrolle zwischen zentralen und dezentralen Einheiten in der Schweiz lassen sich denn auch sinnvollerweise vor dem Hintergrund der Kantonsautonomie (beziehungsweise der Gemeindeautonomie) beschreiben. Dieses System der Dezentralisierung von Kompetenzen (und in der Folge der Aufgabenerfüllung) föderaler Staaten ist der primäre grundsätzliche Unterschied zu zentralisierten Einheitsstaaten (Lijphart, 2012). Die Autonomie der Kantone lässt sich stichwortartig mit Bestandsgarantie, selbständige Organisation, freie Wahl kantonaler Behörden, Freiheit der Kantone von politischer Kontrolle durch den Bund, substantielle eigene Kompetenzen, eigene Finanzquellen sowie Mitwirkung als gleichberechtigter Partner an Bildung und Ausdruck des nationalen Willens (Aubert, 1980, S. 198ff., zitiert nach Linder, 2005, S. 144) umschreiben.

Im Verhältnis zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden entfaltet sich in dieser Hinsicht das Subsidiaritätsprinzip, wonach die «komplexere gesellschaftliche Einheit nur jene Funktionen und Aufgaben übernehmen soll, welche die Ressourcen und Möglichkeiten der einfacheren Einheit übersteigen» (Linder, 2005, S. 140). In Artikel 3 der Bundesverfassung findet diese «föderalistische Grundnorm» (Brühl-Moser, 2012, S. 706) ihren formalen Ausdruck und regelt die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. «Ausgehend vom Grundsatz der kantonalen Souveränität hält diese subsidiäre Generalklausel fest, dass alle staatlichen Aufgaben, die nicht explizit dem Bund zugeordnet werden, automatisch in die Kompetenz der Kantone fallen» (Vatter, 2006a, S. 81), wobei die Kantone in ihren Verfassungen bestimmen, «welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Kompetenzen wahrnehmen» (Brühl-Moser, 2012, S. 706). Hier schliesst die Diskussion des ersten sekundären Merkmals des Föderalismus an: Föderalistische Staaten verfügen über Verfassungen, welche nur unter bestimmten Voraussetzungen abzuändern sind. In der Schweiz können zentrale Kompetenzen nur im Rahmen demokratischer Abstimmungen unter Zustimmung der Mehrheit der Kantone (Ständemehr) und des Volkes (Volksmehr) erweitert werden (Vatter, 2006a). Diese Kontrolle über die Verteilung der Kompetenzen durch demokratische Institutionen ist für den Föderalismus in der Schweiz bezeichnend.

Insbesondere in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg wurden die Kompetenzregelungen zwischen Bund und Kantonen «im Zuge des Ausbaus des Interventions- und Leistungsstaates» (Vatter, 2014, S. 433)

permanent revidiert. Die daraus resultierende «Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverflechtung» (Linder, 2005, S. 142) zwischen Zentrale und Dezentralen – sowie zwischen den Kantonen – hat Kooperationsbereitschaft seitens des Bundes und der Kantone erfordert. Die Schweiz ist daher durch einen kooperativen (Vollzugs-)Föderalismus (Linder, 2005; Vatter, 2006a) gekennzeichnet. Die Zusammenarbeit zwischen den Ebenen und somit der «föderalistische Austauschprozess findet sowohl in einer *vertikalen* als auch in einer *horizontalen* Richtung statt» (Vatter, 2006a, S. 83).

Nebst horizontalen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen im Rahmen interkantonalen Vereinbarungen und Konferenzen (Brühl-Moser, 2012; Linder, 2005; Vatter, 2006a; Vatter, 2014) werden in der vertikalen Richtung zwei weitere sekundäre Charakteristika des Föderalismus evident: Eines bezieht sich auf das parlamentarische Zweikammersystem auf Bundesebene, durch das die Kantone «an den Entscheidungen des Bundes» (Linder, 2005, S. 145) beteiligt sind. Die «parlamentarische Repräsentation der Kantone» (Linder, 2005, S. 146) in der Schweiz ist der sogenannte Ständerat, welcher der zweiten Kammer des Bundesparlamentes, dem Nationalrat, gleichrangig ist (Brühl-Moser, 2012). Nebst dieser formal verfassten Institution kennt der schweizerische Föderalismus weitere Institutionen der Mitwirkung der Kantone an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen des Bundes, wie zum Beispiel das weiter oben bereits erwähnte Ständemehr bei Verfassungsänderungen, die Standesinitiative, das Kantonsreferendum oder den Vollzug der Bundespolitik durch die Kantone (Vollzugsföderalismus) (Linder, 2005; Vatter, 2006a; Vatter, 2014). Des Weiteren «bilden schliesslich das *föderativ organisierte Parteiensystem* mit der starken Stellung der Kantonalparteien und die *Vertretung der sprachlichen Minderheiten im Bundesrat, Bundesgericht und der Bundesverwaltung* sowie die *Garantie der verschiedenen Amts- und Nationalsprachen*» (Vatter, 2006a, S. 95) wichtige Merkmale der vertikalen Dimension. Die Berücksichtigung sprachlicher Minderheiten sowie der Amts- und Nationalsprachen kann wiederum vor dem Hintergrund des Kompromisses zwischen den konservativen und den liberalen Kantonen im Jahre 1848 gesehen werden. Föderalistische Strukturen sind in zwei Arten von Staaten institutionalisiert: Einerseits in grossen Staaten, andererseits in Staaten mit pluralistischen Gesellschaften (Lijphart, 2012). In der Schweiz leistete der Föderalismus bereits zu Zeiten seiner Institutionalisierung einen Beitrag zur «Identitätsbildung einer schweizerischen, multikulturellen Gesellschaft» (Papadopoulos, 1997, S. 37, zitiert nach Vatter, 2006a, S. 81).

Das dritte sekundäre Merkmal föderalistischer Staaten ist, dass die Einhaltung der in der Verfassung festgelegten föderalistischen Institutionen durch eine unabhängige Instanz in rechtlicher Hinsicht geprüft wird. Was also geschieht, wenn Bundesrecht mit Kantonsrecht im Widerspruch steht beziehungsweise, wenn es zu Kompetenz- und Normenkollisionen zwischen Bund und Kantonen kommt? Im Grundsatz besagen die Regelungen zum Zusammenhalt des Bundesstaates: «Bundesrechtliche Rechtsnormen geniessen Vorrang vor allen Stufen des kantonalen Rechts» (Brühl-Moser, 2012, S. 740). Es sind verschiedene Konstellationen des Konfliktes zwischen Bundesrecht und Kantonsrecht denkbar. An dieser Stelle ist relevant, dass das Bundesgericht in letzter Instanz für Rechtsstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen zuständig ist (Brühl-Moser, 2012; Schweizerisches Bundesgericht, 2017).

Bis an diese Stelle hat sich die Darstellung der Charakteristika des schweizerischen Föderalismus mit der Bundes- und Kantonsebene beschäftigt. Der Untersuchungsgegenstand ist jedoch auf der zweiten subföderalen Ebene angesiedelt: Die Stellung der (politischen) Einwohnergemeinden im schweizerischen Föderalismus liefert wichtige Hinweise darauf, in welchen Aufgabenbereichen die Schweizer Gemeinden Handlungs- und daher auch Kommunikationskompetenz besitzen. Die Gemeinden sind als dritte Ebene im schweizerischen Föderalismus auf Bundesebene verfassungsmässig verankert und geniessen «nach Massgabe des kantonalen Rechts» (Brühl-Moser, 2012, S. 729) über einen gewissen Grad an Autonomie. Gemeinden sind «die vom öffentlichen Recht der Kantone eingesetzten öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf territorialer Grundlage, die zur Besorgung von lokalen öffentlichen Aufgaben mit weitgehender Autonomie ausgestattet sind» (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2010, Rz. 1356, zitiert nach Steiner & Kaiser, 2013, S. 149). Nebst der kantonalen Verfassung umreissen auch die kantonalen Gemeindegesetze sowie weitere Spezialgesetze die Gemeindeautonomie und die Gemeindeorganisation (Brühl-Moser, 2012). Die Gemeinden in der Schweiz sind somit «politisch dezentralisiert» (Vatter, 2014, S. 437), sie fällen politische Entscheidungen im Rahmen ihrer subsidiären Kompetenzen eigenständig. Gemeinden sind zudem keine künstlich geschaffenen administrativen Systeme wie Bezirke es sind: Gemeinden haben «auch die Aufgabe, übergeordnetes Recht zu implementieren, weshalb sie auch als administrativ dezentralisiert gelten» (Vatter, 2014, S. 437). Es handelt sich «um genuin politische Gebilde mit eigener Rechtspersönlichkeit und einer oft viel älteren Geschichte als die übergeordneten Ebenen» (Vatter, 2014, S. 437).

Allgemein ähneln die Merkmale der Gemeindeautonomie denjenigen, die auch für die Kantone gelten: Verfassungsmässiges Bestandsrecht; Freiheit zur Wahl einer passenden politischen Struktur und Verwaltungsorganisation im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung; Recht zur Erhebung von Steuern zur Deckung der eigenen Bedürfnisse; Recht zur selbständigen Erfüllung von Aufgaben, für die weder Bund noch Kanton verantwortlich sind (Linder, 2005). Über welche Kompetenzen die Gemeinden in den verschiedenen Schweizer Kantonen verfügen und welche Aufgaben sie erfüllen, wird vom kantonalen rechtlichen Rahmen vorgegeben. Der föderalistischen Staatsidee der Schweiz entsprechend nehmen die Gemeinden ihre Kompetenzen wahr und erfüllen einerseits die ihnen von den übergeordneten Staatsebenen übertragenen sowie andererseits die eigenen (Pflicht- oder selbstgewählten) Aufgaben (Steiner & Kaiser, 2013).

Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz lässt sich im Hinblick auf die primären und sekundären Charakteristika des Föderalismus nun wie folgt zusammenfassen: Der schweizerische Bundesstaat ist durch eine dreistufige Struktur gekennzeichnet, in der staatliche Aufgaben nicht nur administrativ dezentral ausgeführt werden, sondern auch politische Entscheidungen im Rahmen der jeweils rechtlich geregelten Kompetenzen dezentralisiert gefällt werden. Den Kantonen wird über die Bundesverfassung die Souveränität zugestanden, die Gemeindeautonomie wird ebenfalls anerkannt. Die Rechte und Pflichten der Gemeinden sind zudem auf unterschiedlichen Regelungsstufen des Kantons verankert. Bundes- und Kantonsverfassungen und somit der föderalistische Aufbau des schweizerischen Bundesstaates sind

nur unter bestimmten Vorzeichen zu ändern: Institutionelle Vorkehrungen wie das auf Bundesebene existierende Doppelmehr bei Verfassungsrevisionen oder die Beteiligung der Kantone an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundes über den Ständerat garantieren Stabilität. Auch die Gemeinden sind an der «Willensbildung des Bundes [beteiligt], wo Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten sind» (Brühl-Moser, 2012, S. 730), dies beispielsweise im Rahmen der Vernehmlassung zu Bundesvorlagen. Im Falle von Kollisionen zwischen Bundes- und Kantonsrecht sowie zwischen den Kompetenzhoheiten von Bund und Gemeinden kann das Bundesgericht angerufen werden. So ist auch die Gemeindeautonomie vom Bundesgericht geschützt (Linder, 2005).

Entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau existieren auch auf allen Ebenen des Schweizer Bundesstaates formal eingesetzte Organe, die sich um die Bundes-, Kantons- oder Gemeindeangelegenheiten kümmern. Im nächsten Schritt folgen daher Erläuterungen zu den Regierungssystemen auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen in der Schweiz.

2.2 Regierung & Regierungssystem in der Schweiz

Im Gegensatz zu Einheitsstaaten existieren in der Schweiz nicht nur auf nationaler, sondern auch auf subnationaler Ebene Regierungsmandate. An erster Stelle in der Diskussion der schweizerischen Regierungssysteme steht nun der Regierungs-Begriff. Über eine kurze begriffliche Auseinandersetzung wird ein für diese Studie passendes Regierungsverständnis aufgezeigt. Ziel dieses Teilkapitels ist es, die Spezifika des Regierungssystems auf Gemeindeebene aufzuzeigen.

2.2.1 Die Regierung als Untersuchungsobjekt

An dieser Stelle wird nun keine umfassende Aufzählung unterschiedlicher Definitionen geleistet. Die Darstellung setzt bei einigen Disziplinen an, die eine mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand geeignete Perspektive einschlagen. Dazu gehören unter anderem Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft sowie der Staatsrechtslehre. Aus den Ausführungen ergibt sich das Begriffsverständnis, so wie es im hier verfolgten Ansatz gilt. Die Beachtung landesspezifischer Rahmenbedingungen ist dabei insofern relevant, als dass «es sich bei ‘Regierung’ um eine schwer trennscharf abzugrenzende Konstruktion handelt, die nicht axiomatisch und unhinterfragt bei der Analyse politischer Systeme vorausgesetzt werden sollte» (Patzelt, 2008, S. 17, zitiert nach Borucki, 2014, S. 35).

Eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Regierung zeigt, dass innerhalb und zwischen verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen keine allgemeingültige Definition existiert: «Den einen Gegenstand der Regierungsforschung gibt es genauso wenig wie die eine Theorie der Regierung (oder des Regierens)» (Grunden & Korte, 2013, S. 15). Andeweg (2003) verweist diesbezüglich darauf, dass sich in politikwissenschaftlichen Studien nur selten explizite Definitionen finden lassen.

Ursprünglich vom lateinischen Wort *regere* abstammend, was so viel bedeutet wie richten oder lenken, wurde das Wort *regieren* im 13. Jahrhundert aus dem altfranzösischen *reger* entlehnt (Kluge, 2012).

Regieren wird in der wissenschaftlichen Fachliteratur definiert als «die Herbeiführung und die Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen» (Donges & Jarren, 2017, S. 124; Korte & Fröhlich, 2004, S. 9). «Regieren erfordert somit eine Mischung aus Koordination und Steuerung, Leitung und Entscheidung sowie die Fähigkeit zur Durchsetzung der Politik» (Korte & Fröhlich, 2004, S. 9) und «soll das institutionelle Arrangement der demokratischen Herrschaft (der politischen Institutionen, durch welche Regieren im weitesten Sinne ausgeübt wird) ebenso problematisieren wie die akteursbezogenen und kommunikativen Konstellationen» (Donges & Jarren, 2017, S. 124). Im Sinne einer Substantivierung des Verbes *regieren* umfasst der Begriff *Regierung* in einem weiten Verständnis die Aufgaben der Koordination, Steuerung, Leitung, Entscheidung und Durchsetzung von Politik innerhalb eines institutionellen Rahmens. Für dieses Verständnis hat sich unter anderem in der Politik- und der Kommunikationswissenschaft der Begriff *Governance* etabliert (Donges & Jarren, 2017; Klöti, 2006;). In einem engeren Verständnis hingegen wird Regierung «als besondere Behörde im politischen System, der bestimmte Aufgaben zukommen» (Klöti, 2006, S. 152) bezeichnet. Eine solche Perspektive, die auch zunehmend im deutschen Sprachraum mit dem Begriff *Government* gefasst werden kann, stellt «die Regierung als Organisation im politischen Entscheidungssystem» (Donges & Jarren, 2017, S. 124) ins Zentrum des Interesses.

Je nach Erkenntnisinteresse und Untersuchungsebene wird die Regierung als Institution oder als Organisation im Sinne eines (kollektiven) Akteurs definiert. Aufgefasst als Kategorie gesellschaftlicher Institutionen ist die Regierung «jene Institution, der in Abgrenzung von anderen öffentlichen Gewalten und politischen Funktionen das Regieren obliegt» (Schmidt, 1998, S. 635). Die politische Institution *Regierung* wird dabei in einem engen Verständnis als Personeninstitution verstanden. Sie ist direkt mit handelnden Akteuren verbunden. Ihr obliegt «in Abgrenzung von anderen öffentlichen Gewalten und politischen Funktionen die primäre Steuerungsaufgabe» (Schreyer & Schwarzmeier, 2005, S. 178). Der Regierung steht in institutionell-funktionaler Perspektive «[z]um Einen die oberste Leitung und Überwachung des Vollzugs des bestehenden Rechts, zum anderen die Mitwirkung an Entwurf und Gestaltung der inneren und äusseren Verhältnisse eines staatlichen Gemeinwesens» (Ukrow, 2000, S. 766) zu.

Liegt die Forschungsperspektive stärker auf einem organisationalen Regierungsbegriff, so bezeichnet die Regierung ein Verfassungsorgan. Die Regierung wird dann «oftmals auch auf das zentrale politische Leitungsorgan beschränkt und als Spitze der Exekutive gefasst» (Steffani, 2000, S. 582). Im Zentrum des Interesses der Regierungsforschung stehen sodann Phänomene auf der Mesoebene, so Strukturen, Binnenprozesse oder die «organisatorischen und prozeduralen Voraussetzungen ihrer Handlungs- und Strategiefähigkeit» (Grunden & Korte, 2013, S. 19). Die Perspektive dieser Arbeit bedient sich der Argumentation dieses Ansatzes. Betrachtet man die Regierung auf diese Weise, so spielt der landesspezifische Kontext eine wichtige Rolle in einer Diskussion des Regierungsbegriffes. Für die Schweiz versteht Klöti (2006) die Regierung «als besondere Behörde im politischen System, der bestimmte Aufgaben zukommen» (S. 152). Die Regierung als Spitze der Exekutive besteht aus einem kollegialen Gremium von Regierungsmitgliedern, die je nach föderalistischer Ebene indirekt oder direkt vom Volk gewählt

sind. Die weiteren Charakteristika der Regierungen auf unterschiedlichen föderalen Staatsebenen sowie das weiter gefasste Verständnis von Regierungen als Organisationen erfolgt nun vor dem Hintergrund der jeweiligen Regierungssysteme.

Im folgenden Abschnitt werden diesbezüglich einige Kriterien aufgegriffen, mit denen sich Regierungssysteme beschreiben lassen. Dieser Exkurs zu politisch-institutionellen Arrangements auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde dient der Einordnung des Untersuchungsgegenstandes.

2.2.2 Zur Charakterisierung von Regierungssystemen

Um zu ergründen, was unter einem Regierungssystem verstanden werden kann, fällt der Blick auf diejenige Teildisziplin der Politikwissenschaft, welche sich traditionellerweise mit dem Gegenstand befasst: «Die Regierungssystemlehre beschäftigt sich mit der Frage, wie die Institutionenarrangements von Regierungssystemen systematisch unterschieden werden können und was das für die Funktionsweise politischer Systeme bedeutet» (Croissant, 2010, S. 118). Aus einer klassischen Perspektive bezeichnet das Regierungssystem «die Institutionengebilde und die darin handelnden Akteure, die von der Verfassung mit der Herstellung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen beauftragt sind. [...] Das besondere Interesse gilt dabei den *demokratischen* Institutionen des Regierungssystems, das heisst jenen Organen, denen die Verfassung eine hervorgehobene Rolle im Entscheidungsprozess überträgt: Exekutive und Legislative» (Grunden & Korte, 2013, S. 15). In der folgenden Darstellung wird mit dem soeben aufgeführten engen Verständnis des Regierungssystems gearbeitet. Für eine kurze Abhandlung über Regierungssysteme bietet es sich an, einige der vielen möglichen Beschreibungsdimensionen herauszuarbeiten. Diese lassen sich sodann mit Blick auf die Ausgestaltung der Regierungssysteme in der Schweiz diskutieren.

Die komparative Demokratieforschung befasst sich unter anderem mit institutionellen Aspekten, nach welchen sich politische Systeme und letztlich Staaten voneinander unterscheiden lassen. Moderne Demokratien können so auf Basis unterschiedlicher Kriterien typologisiert werden. Als empirisch-analytische Typologien der Demokratie sind zum Beispiel die Differenzierung zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie, Mehrheits- und Konsensusdemokratie oder Direkt- und Repräsentativdemokratie zu nennen (Schmidt, 2010). Jede dieser Klassifikationen nimmt jeweils eine bestimmte Perspektive ein und erfolgt grundsätzlich auf der Analyse weniger Dimensionen: Die Gegenüberstellung zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratien nimmt den Modus der Konfliktregelung in politischen Systemen in den Blick: In Konkurrenzdemokratien beruht die Konfliktregelung «überwiegend auf dem Wettbewerb und der Mehrheitsregel» (Schmidt, 2010, S. 308), wohingegen in Konkordanzdemokratien Konflikte «überdies und letztlich ausschlaggebend auf dem Wege der Aushandlungen ('bargaining') geregelt» (Schmidt, 2010, S. 308) werden. Zwischen Direkt- und Repräsentativdemokratien besteht der Unterschied darin, «[...] in welcher Form und in welchem Umfang» (Schmidt, 2010, S. 336) direkt-demokratische Institutionen vorhanden sind. Die Dichotomie zwischen Mehrheits- und Konsensusdemokratie schliesslich verweist auf den Unterschied zwischen Machtkonzentration und Machtaufteilung:

«Die Mehrheitsdemokratie ist der Staat der Machtkonzentration. Sie verschafft der Parlamentsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung grosse Spielräume der Politikgestaltung. Die Konsensusdemokratie hingegen ist der Staat der Machtaufteilung. Sie zielt auf Dekonzentration politischer Macht, auf Sicherungen und Gegenkräfte gegen die Mehrheit in der Legislative und gegen die Exekutive. Die Konsensusdemokratie will zudem der Minderheit gesicherte Chancen der Machtteilhabe geben» (Schmidt, 2010, S. 320).

Für diese Studie sind nun diejenigen strukturellen Unterschiede zwischen Demokratien interessant, die sich im Hinblick auf die Organisation des Regierungssystems ergeben. Institutionelle Dimensionen der Politik sind traditionellerweise Gegenstand der Vergleichenden Regierungslehre. Eine vergleichende Analyse kümmert sich in diesem Sinne «um die unterschiedliche Ausgestaltung von Regierungssystemen durch verfassungsrechtliche Regelungen, Gesetze und Ordnungen, um unterschiedliche Herrschaftsformen, Aspekte der Gewaltentrennung» (Lauth & Wagner, 2010, S. 20). Diese strukturellen Charakteristika politischer Systeme, anhand denen sich Regierungssysteme voneinander abgrenzen lassen, bilden entsprechend der Grundannahme institutionalistischer Ansätze den Rahmen für Entscheidungsprozesse der Akteure innerhalb dieser Systeme (Weaver & Rockman, 1993).

Eine in dieser Hinsicht prominente Klassifikation von Regierungssystemen basiert auf einer Unterscheidung des institutionalisierten Verhältnisses zwischen den beiden Verfassungsorganen der Legislative und der Exekutive. Lijphart (1992) unterscheidet hinsichtlich der «Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den Gewalten» (Vatter, 2002, S. 42) das präsidentielle und das parlamentarische Regierungssystem. Diese Unterscheidung geht auf die Vorarbeiten von Autoren wie beispielsweise Bagehot (1963), Verney (1959) oder Steffani (1979) zurück. Sie erarbeiteten «auf der Folie des britischen und amerikanischen Regierungssystems» (Croissant, 2010, S. 119) Kataloge mit Unterscheidungskriterien. Die USA und Grossbritannien stellen also die eigentlichen Prototypen der beiden Alternativen dar. Eine Mehrheit der zeitgenössischen Demokratien der Welt kann den beiden Vorlagen zugeordnet werden (Lijphart, 1992). Lijphart verweist auf drei Hauptkriterien, nach denen sich die beiden Modelle voneinander unterscheiden. Die Differenzierung entlang der ersten beiden Dimensionen geht zurück auf die klassische Gewaltenteilung im westlichen Verfassungsstaat, so auf die Frage nach der Machtteilung zwischen Legislative und Exekutive. Das erste Kriterium betrifft die institutionelle Abhängigkeit der Regierung vom Parlament:

«The first distinction to be made is that, in parliamentary governments, the head of the government [...] and his or her cabinet are dependent on the confidence of the legislature and can be dismissed from office by a legislative vote of non-confidence or censure; in presidential forms of government, the head of government – almost always called president – is elected for a fixed, constitutionally prescribed term and in normal circumstances cannot be forced to resign by the legislature» (Lijphart, 1992, S. 2-3).

Diese Möglichkeit der Abberufbarkeit einer Regierung durch das Parlament beruht demnach auf einer personellen Trennung beziehungsweise auf einer personellen Verflechtung zwischen den beiden Verfassungsorganen und kann als primäres Charakteristikum von Regierungssystemen (Steffani, 1979) bezeichnet werden.

Das zweite Kriterium bezieht sich auf den Modus des Wahlverfahrens einer Regierung: «The second crucial difference is that presidential heads of government are popularly elected, either directly or via

an electoral college, and that prime ministers are selected by the legislature» (Lijphart, 1992, S. 3). In der präsidentiellen Demokratie der USA wählt das Volk (bzw. das Electoral College) den Präsidenten. Als Gegenstück dazu wird in Grossbritannien gemäss dem Westminster-Modell der Mehrheitsdemokratie der Regierungschef durch diejenige Partei gestellt, die im Parlament über eine Mehrheit verfügt. In präsidentiellen Regierungssystemen herrscht also typischerweise eine Machtteilung: Ein Regierungschef ist normalerweise nicht vom Vertrauen des Parlamentes abhängig, da er auch nicht durch das Parlament, sondern vom Volk gewählt wird. Parlamentarische Systeme hingegen sind durch «non-separation» (Lijphart, 1992, S. 3) zwischen den beiden Staatsgewalten gekennzeichnet, dies über die institutionalisierte (Aus-)Wahl des Regierungschefs durch das Parlament und der sich daraus ergebenden Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative. Regierungen können entsprechend durch das Parlament abgesetzt werden, wobei dieser Fall aufgrund der engen Verzahnung der Interessen von Parlamentsmehrheit und Regierung eher Ausnahmerecheinungen bilden (Schmidt, 2010). Durch die Volkswahl der Regierung sowie des Parlamentes verfügen präsidentielle Systeme auch über eine «doppelte Legitimität» (Kriesi, 2008, S. 10): Exekutive und Legislative sind nicht über dieselbe Quelle legitimiert. Dies trifft auf parlamentarische Regierungssysteme nicht zu.

Das dritte Kriterium schliesslich bezieht sich auf die Machtkonzentration innerhalb der Exekutive: «A third fundamental distinction is also often used: parliamentary systems have collective or collegial executives whereas presidential systems have one-person, non-collegial executives» (Lijphart, 1992, S. 3). Das Unterscheidungsmerkmal betont die Rolle des Regierungschefs gegenüber seinen Regierungsmitgliedern: In parlamentarischen Systemen ist der Regierungschef «merely first among equals (primus inter pares)» (Verney, 1959, S. 27), während «presidential government tends to be individual. Admittedly the term ‘cabinet’ is used in the United States to describe the meetings of the president with his secretaries, but it is not a cabinet or ministry in the parliamentary sense» (Verney, 1959, S. 46). Während also in Bezug auf die beiden ersten Kriterien in präsidentiellen Systemen eine Machtteilung zwischen Regierung und Parlament besteht, ist innerhalb der Regierung die Macht stärker auf den Regierungschef konzentriert. Im Gegensatz dazu im Parlamentarismus, in dem die Regierung und das Parlament stärker miteinander verzahnt und die Staatsgewalten in diesem Sinne verschränkt sind, verteilt sich die Macht innerhalb der Regierung stärker zwischen Regierungschef und den Mitgliedern des Kabinetts.

Mit dem Rückgriff auf diese drei Kriterien von Lijphart (1992) lassen sich die Regierungssysteme der Schweiz auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde in einer komparativen Perspektive diskutieren. Das folgende Kapitel bietet eine Übersicht zu den Regierungen und den strukturellen Charakteristika der schweizerischen Regierungssysteme.

2.2.3 Regierung & Regierungssystem auf Ebene Bund, Kanton, Gemeinde

Eine Fokussierung auf die im vorherigen Kapitel vorgeschlagenen Ansätze zur Definition einer Regierung sowie zur Typisierung von Regierungssystemen birgt die Gefahr einer Engführung. Die spezifischen

schen Eigenheiten der Regierung und des Regierungssystems auf den föderalen Ebenen lassen sich darüber nicht in der vollen Tiefe abbilden. Daher sind jeweils zusätzliche Erläuterungen vorgesehen, die spezifische Charakteristika zum Ausdruck bringen.

2.2.3.1 Bundesebene

Für die Perspektive dieser Arbeit ist ein Ansatz geeignet, der die Regierung als Kollegialbehörde (Ziehr & Ziehr, 1991, S. 324) auffasst und somit die «Regierung *im engeren Sinne*» (Klöti, 2006, S. 152) bezeichnet. Auf Bundesebene ist der Bundesrat die Regierung. Dieser ist gemäss Schweizer Bundesverfassung die oberste leitende und vollziehende Behörde. In diesem organisationalen Verständnis ist der Bundesrat demnach «das zentrale politische Leitungsorgan» und «als Spitze der Exekutive» (Steffani, 2000, S. 582f.) aufzufassen. Der Bundesrat setzt sich aus sieben gleichrangigen Mitgliedern zusammen, die durch die vereinigte Bundesversammlung – bestehend aus den beiden gleichberechtigten Kammern National- und Ständerat – gewählt werden. Das Amt des Regierungspräsidenten rotiert jährlich und wird durch das Parlament in einer geheimen Wahl vergeben. Dieser Bundespräsident ist den weiteren Regierungsmitgliedern hierarchisch gleichgestellt und «nimmt dabei nur die Rolle des ‘Primus inter Pares’ ein» (Vatter, 2014, S. 223). Eine parteipolitisch breit abgestützte Beteiligung an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, etwa durch «Einbindung von Parteien in die Regierung einer grossen Koalition oder einer Allparteienkoalition» (Schmidt, 2010, S. 309) ist ein Merkmal von Konkordanz- bzw. Verhandlungsdemokratien, denen die Schweiz zuzurechnen ist. Nach Klöti (2006) gibt es neben parteipolitischen Proporzkriterien für «die Bundesratswahlen weitere Gesetzmässigkeiten und *Restriktionen*» (S. 157), die das «informelle Gebot der regionalen Ausgewogenheit bei der Zusammensetzung des Bundesrates [verstärken/S.R.]» (S. 157).

Der Bundesrat übernimmt im politischen System der Schweiz gemäss verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz eindeutiger beschrieben werden, mehrere Funktionen (Klöti, 2006). Diese «rechtlich normierte Führungsaufgabe der Regierung lässt sich in vier Kernfunktionen differenzieren: Planung, Koordination, Information und Repräsentation» (Klöti, 2006, S. 153). Über eine Planung im Sinne einer Staatsleitung soll die «Bundespolitik vorausschauend weiterentwickelt, die Verwaltung mit klaren Vorgaben [geführt/S.R.] und das Parlament und die Öffentlichkeit frühzeitig über die eigenen Geschäfte und Absichten [informiert werden/S.R.]» (Vatter, 2014, S. 231). «Koordination bedeutet das Abstimmen von verschiedenen Handlungsbeiträgen auf gemeinsame Ziele hin» (Klöti, 2006, S. 153) und erfordert eine Abstimmung in einer horizontalen (zwischen Departementen und Bundesämtern) und einer vertikalen (zwischen Regierungstätigkeiten auf verschiedenen föderalen Ebenen) Dimension sowie eine Bündelung der «Beiträge verschiedener Akteure, insbesondere der Parteien, Verbände und anderen Organisationen» (Klöti, 2006, S. 154). Der Bundesrat repräsentiert zudem die Schweiz gegen innen und aussen und informiert «verschiedene Instanzen, insbesondere aber die Öffentlichkeit, über Vorstellungen, Einsichten und Absichten der Regierung» (Klöti, 2006, S. 154). Die Erfüllung dieser Funktionen sind durch zwei zentrale Prinzipien geprägt. Die Gleich-

stellung der Regierungsmitglieder kommt insofern zum Ausdruck, als dass Entscheidungen des Kollegiums gemeinsam und im gegenseitigen Konsens gefällt werden (Kollegialitätsprinzip). Jedes Mitglied verfügt über eine gleichwertige Stimme im Gremium. Dieses Prinzip der Kollegialität verweist weiter darauf, dass «als Ausdruck der konkordanten politischen Kultur auch die gemeinsame Beratung und das gütliche Aushandeln im Vorfeld, mit dem Ziel, eine breit abgestützte Einigkeit im Bundesrat zu erhalten» (Vatter, 2014, S. 225) im schweizerischen Kontext die Regel darstellt. In der Entscheidungsfindung «sind – nach Berücksichtigung aller Standpunkte – Konsens und Einigkeit anzustreben. Das Mehrheitsprinzip soll nur in Ausnahmefällen zur Auflösung von Spannungen und Blockierungen zur Anwendung gelangen» (Klöti, 2006, S. 161). Obwohl dieses Prinzip «im Verlaufe der Zeit an Bedeutung verloren hat» (Vatter, 2014, S. 226), bildet es ein wesentliches Merkmal schweizerischer Regierungstätigkeit.

Das zweite, stärker auf die Verwaltungsführung ausgerichtete und hinsichtlich der Binnenorganisation der Regierung wesentliche Departementalprinzip «ist dabei der effektiven kollegialen Entscheidungsfindung zeitlich vor- und nachgelagert und ebenso in der Bundesverfassung verankert. Es handelt sich im Kern um ein Delegationsprinzip, indem die Departemente eigenständig bestimmte Aufgaben erledigen» (Vatter, 2014, S. 226). «Das Departementalprinzip geht von der Bestimmung aus, dass die Geschäfte des Bundesrates auf die einzelnen Mitglieder verteilt werden. Die gesamte Geschäftslast wird auf die sieben Departemente aufgeteilt» (Klöti, 2006, S. 162).

Entlang der Diskussion in Kapitel 2.2.2 zur Unterscheidung von parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen ist nun das Regierungssystem auf Bundesebene zu verorten. Im ersten Unterscheidungskriterium wird die institutionelle Machtteilung zwischen Exekutive und Legislative betrachtet. Letztere verfügt in der Schweiz nicht über die Möglichkeit, die Regierung oder einzelne Regierungsmitglieder über ein Misstrauensvotum des Amtes zu entheben, da die Regierungsmitglieder für eine fix festgelegte Amtszeit gewählt sind (Vatter, 2014). Der Bundesrat verfügt gegenüber dem Parlament damit einerseits über eine starke institutionelle Stellung. Faktisch hat er andererseits in keiner Phase des politischen Prozesses uneingeschränkte Macht, gibt aber auch nie «seine Einflussmöglichkeiten ganz aus der Hand» (Klöti, 2006, S. 160). Obwohl die Regierung gegenüber dem Parlament über einen Informationsvorsprung verfügt und ihr bereits in der Politisierung sowie im vorparlamentarischen Verfahren des Gesetzgebungsprozesses grosse Bedeutung zukommt, wird sie über die eigentliche Vetofunktion des Parlamentes bei der Formulierung von Gesetzesentwürfen sowie durch die Instrumente der direkten Demokratie in ihrem Einfluss beschnitten (Klöti, 2006).

Das zweite Kriterium bezieht sich auf die Wahl der Regierung: Wie in parlamentarischen Systemen werden die Mitglieder des schweizerischen Bundesrats vom Parlament gewählt. Dies geschieht jedoch nicht gemäss klassischem Westminster-Modell. Für die Wahl einer Bundesrätin oder eines Bundesrates «ist die absolute Mehrheit der stimmenden Mitglieder der Bundesversammlung notwendig» (Vatter, 2014, S. 221). Im Gegensatz zu präsidentiellen Systemen ist jedoch auch nicht das Volk die Legitimationsbasis der Regierung, woher auch das Merkmal der «doppelten Legitimität» (Kriesi, 2008, S. 10) präsidentieller Systeme nicht gegeben ist.

Drittens schliesslich entspricht der aus sieben gleichberechtigten Mitgliedern bestehende Bundesrat eher dem Modell des parlamentarischen Systems. Beim Bundesrat handelt es sich um ein Kabinett, welches sich die Aufgaben teilt und Entscheidungen gemeinsam im Kollegium – mit dem Ziel eines Konsenses – fällt.

Die Zuordnung des Regierungssystems entlang der drei eingeführten Kriterien ist nun nicht eindeutig. Gemäss Lijphart (2012) stellt das System der Schweiz eine Hybridform dar. Das schweizerische Regierungssystem auf Bundesebene teilt demnach Charakteristika des parlamentarischen und des präsidentiellen Systems, wobei es sich durch spezifische Eigenheiten von beiden unterscheidet (Vatter, 2014, S. 203). Wie die beiden ersten Kriterien zeigen, folgt das schweizerische System dem klassischen Konzept der Gewaltenteilung nicht vollkommen: «Insbesondere beruht die Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung nicht auf der Trennung von Gesetzgebung und Vollzug, sondern in einer aufgabenspezifischen Mischung beider Funktionen» (Linder, 2005, S. 142).

2.2.3.2 Kantonsebene

Wie in Kapitel 2.1.2 zur Ausgestaltung des Schweizer Föderalismus erläutert, geht die Gründung des schweizerischen Bundesstaates auf einen Zusammenschluss von Gliedstaaten zurück. Die im Jahre 1848 eingesetzte Verfassung sicherte die Souveränität der subnationalen Einheiten und somit auch die kantonale Organisationsautonomie, wodurch sich in der Schweiz «eine ausserordentliche Vielfalt kantonal-politischer Institutionen» (Linder, 2005, S. 157) ausgebildet hat. Diese politisch-institutionellen Ungleichheiten zwischen den Kantonen sind stark ausgeprägt, was in erster Linie von «natürlichen Eigenschaften und von der Grösse ihrer Territorien» (Neidhart, 2002, S. 267) abhängig ist. Zum Beispiel gibt es «grosse, mittlere und sehr kleine Kantone, Bergkantone, Stadtkantone, Landkantone, anderssprachige und mehrsprachige Kantone, [...] Kantone, in denen grosse Hauptstädte mit dem Kantonsland rivalisieren (Zürich, Bern, Genf, Wallis, Schaffhausen), sodann solche mit einer unbestrittenen Hauptstadt (St. Gallen, Luzern, Waadt, Freiburg) [...]» (Neidhart, 2002, S. 266). Nebst der unterschiedlichen Ausgestaltung politischer Institutionen bestehen somit zwischen den Kantonen auch wesentliche Unterschiede soziokultureller, administrativer sowie ökonomischer Natur (Vatter, 2006b, S. 207).

Trotz der Kantonssouveränität und den stark ausgeprägten Verschiedenheiten sind sich die Kantone auch in diversen Aspekten ähnlich. Sie teilen ein historisch verwurzeltes Eigenstaatsbewusstsein beziehungsweise eine «Selbstbeschreibung als ‘Staatswesen’» (Neidhart, 2002, S. 266). Die kantonalen Subsysteme setzen sich fast ausnahmslos «aus einer grossen Anzahl von teilautonomen und ungleichen Gemeinden zusammen, was die Stände in ihrem institutionellen Aufbau, in ihren Willensbildungsprozessen und ihrer politischen Kultur angleicht» (Neidhart, 2002, S. 266), jedoch keine Homogenisierung nach sich zieht. Schliesslich «sind sich die Kantone darin gleich, dass sie alle ein voll ausdifferenziertes, horizontal gewaltenteiliges politisches System mit der Volkswahl der Exekutiven, mit direktdemokratischen Elementen und einem eigenen Parteiensystem kennen und praktizieren» (Neidhart, 2002, S. 266).

Dieser letzte Aspekt leitet die Ausführungen zu den gemeinsamen Merkmalen der kantonalen Regierungen und Regierungssystemen an.

Im Vergleich zum Bund zeigen sich in der institutionellen Ausgestaltung der kantonalen Regierungssysteme einige Unterschiede. So werden die kantonalen Regierungen erstens ähnlich den präsidentiellen Regierungssystemen direkt vom Volk gewählt (Vatter, 2002), was eine «im Vergleich zum Bundesrat stärkere Legitimation der kantonalen Exekutive gegenüber der Legislative [bildet/S.R.]» (Vatter, 2014, S. 211). Dadurch hat die Regierung eine «starke und unabhängige Stellung im politischen System inne» (Vatter, 2014, S. 211). Die Regierungsmitglieder werden mit wenigen Ausnahmen in Majorzwahlen bestimmt, wobei zwischen den Kantonen Unterschiede hinsichtlich des erforderlichen absoluten Mehrs (Vatter, 2014, S. 211) bestehen. Diese Volkswahl sowie auch strategische Entscheide der Parteien können die in der Regel auf Kantonsebene institutionalisierte Konkordanz teils durchbrechen (Linder, 2005). Gemäss Vatter (2014) ist der Trend zu beobachten, dass in den letzten drei Jahrzehnten die «Instabilität kantonaler Regierungszusammensetzungen im Sinne wechselnder Parteienkoalitionen sowie die Öffnung zu bisher unbekannten Regierungstypen [...] stark zugenommen haben und dass jahrzehntelange Zauberformeln verschwinden [...]» (S. 218). Ursachen dafür sieht er dabei «im Grad des elektoralen Wettbewerbs, der Fragmentierung des Parteiensystems und insbesondere in der abnehmenden Bedeutung der Kooperationsstrategien zwischen Regierungsparteien» (Vatter, 2014, S. 218). Trotz dieser Entwicklungen und der Konsequenzen des Wahlsystems gemäss Majorzprinzip arrangieren sich die politischen Parteien gemäss Linder (2005) nach wie vor «zumeist in einem freiwilligen Proporz» (S. 157), was «in der Regel zu einer guten Repräsentation der politischen Kräfteverhältnisse» (S. 157) führt. Nach Vatter (2014) kann dies unter anderem auf die «tief verankerte Tradition des politischen Kompromisses und der proportionalen Machtteilung, die stabilisierende Wirkung durch Integration politischer Minderheiten und die nicht zu unterschätzenden Obstruktionspotenziale der Volksrechte» (S. 218-219) zurückgeführt werden. Gleich wie auf Bundesebene werden somit über diesen freiwilligen Proporz politische Minderheiten an der Regierung beteiligt, da sich die Parteien aus strategischen Überlegungen fügen. Daneben sichern in wenigen Kantonen auch «verfassungsmässige Bestimmungen den Schutz von ausgewählten Minderheiten» (Vatter, 2014, S. 212). Die kantonalen politischen Systeme weisen daher Merkmale der Konkordanzdemokratie auf (Vatter, 2002).

Die Binnenorganisation der kantonalen Exekutiven basiert auf denselben Prinzipien wie auf Bundesebene: Sie ist geprägt durch die Verbindung von Kollegial- und Departementalprinzip (Felder, 1993; Vatter, 2006b), wobei «jedes Regierungsmitglied eines oder mehrere Departemente oder Direktionen führt» (Vatter, 2002, S. 49). Gleich wie auf Bundesebene werden die Regierungsgeschäfte an federführende Departemente delegiert, denen ein – im Kollegium gleichberechtigtes – Regierungsmitglied vorsteht. Der Regierungspräsident verfügt «über keine massgeblichen Prärogative ausser der Leitung der Regierungssitzungen» (Vatter, 2006b, S. 208) sowie «Repräsentationsaufgaben wie die offizielle Vertretung des Kantons gegen aussen» (Vatter, 2002, S. 49).

Im Hinblick auf die Einordnung kantonaler Regierungssysteme entlang der Kriterien von Lijphart kann folgendes konstatiert werden: Im ersten Kriterium zeigt die fehlende institutionelle Verzahnung zwischen Legislative und Exekutive eine Nähe zum präsidentiellen Regierungssystem (Vatter, 2002). Eine Abberufung kantonaler Regierungen durch das Parlament ist nicht möglich. Exekutive und Legislative sind «wegen ihrer separaten Volkswahl noch unabhängiger voneinander [als auf Bundesebene/S.R.]». Das zeigt sich unter anderem bei Volksabstimmungen, in denen Parlament und Regierung hin und wieder eine verschiedene Position zu Volksinitiativen einnehmen. Ein solches institutionelles ‘Dreiecksverhältnis’ gibt es im Bund nicht» (Linder, 2005, S. 158). Der zentrale Unterschied im Vergleich zum Regierungssystem auf Bundesebene zeigt sich daher im zweiten Kriterium, in der Wahl der Regierung durch das Volk. Die kantonalen Regierungssysteme verfügen somit ähnlich wie präsidentielle Systeme über eine doppelte Legitimität. Zusammen mit den Instrumenten der direkten Demokratie hat die direkte Legitimation durch die Wählerschaft Konsequenzen für die relative Stellung von Exekutive und Legislative im politischen System (Neidhart, 2002; Vatter, 2006b). Hierzu verweist Neidhart (2002) zudem darauf, dass «die Exekutiven umso stärker, die Parlamente entsprechend schwächer agieren können, je kleiner die Kantone sind» (S. 266). Im dritten Kriterium nach Lijphart schliesslich sind die kantonalen Regierungssysteme eher dem parlamentarischen Regierungstyp nahe, da auch in den Gliedstaaten das Kollegialitätsprinzip gilt. Dieses ist in der Mehrheit der Kantone gar formal in den Kantonsverfassungen verankert (Vatter, 2002).

Natürlich besteht noch eine Reihe weiterer Unterschiede zwischen den Regierungssystemen auf Ebene Bund und Kanton. Beispielsweise besteht in den Kantonen eine stärker ausgebaute direkte Demokratie (nebst dem Verfassungs- gibt es das Gesetzesreferendum) und es existiert keine zweite Parlamentskammer (Linder, 2005).

2.2.3.3 Gemeindeebene

Schliesslich gilt es nun noch die Regierung und die Regierungssysteme auf Gemeindeebene zu thematisieren. Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist auf dieser untersten Staatsebene der Schweiz verortet. Im Vergleich zur Bundes- wie auch zur Kantonsebene ergibt sich für die Gemeindeebene das Problem, dass die Darstellung aufgrund der Vielzahl an existierenden politischen Einwohnergemeinden nur allgemein gehalten werden kann.

Eine politische Einwohnergemeinde «umfasst alle auf ihrem Gebiet wohnhaften Personen» (Huber, 1999, S. 131). In einem die Einwohnergemeinde umfassenden Territorium nehmen Bürgerinnen und Bürger unter anderem ihre politischen Rechte wahr. Gemäss Bundesamt für Statistik umfasst der schweizerische Bundesstaat per 10. April 2016 insgesamt 2289 Gemeinden (Bundesamt für Statistik, 2017a). Die Gemeinden sind «nicht nur stark bezüglich ihrer Grösse, ihrer Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur, sondern vor allem auch hinsichtlich ihrer politischen Organisation und den in ihnen aktiven politischen Akteuren» (Ladner, 2008, S. 1) zu unterscheiden. Trotzdem kann die Gemeinde-landschaft anhand einiger Merkmale beschrieben werden.

Die Schweizer Gemeinden verfügen erstens über eine seit 1999 auch in der schweizerischen Bundesverfassung abgesicherte Autonomie, «die überall dort besteht, wo der Kanton die Rechtsmaterie nicht abschliessend ordnet» (Vatter, 2014, S. 437). Diese Autonomie variiert wiederum zwischen den Kantonen (Linder, 2005; Vatter, 2014) und auch zwischen den Sprachregionen, so dass beispielsweise Gemeinden in der Romandie «gegenüber dem Kanton oft nur sehr eingeschränkte Autonomiespielräume haben» (Geser, Meuli, Ladner, Steiner & Horber-Parpazian, 2011, S. 145). Im Kern bezieht sich die Gemeindeautonomie darauf, dass die Gemeinden über ein verfassungsmässiges Bestandsrecht verfügen, dass sie ihre Organisation der politischen Struktur sowie der Verwaltung selbst wählen, dass sie selbständig Steuern erheben und dass die Gemeinden jene Aufgaben erfüllen können, die nicht in die Kompetenz des Kantons oder des Bundes fallen (Linder, 2005).

Zweitens erfüllen Gemeinden gemäss Subsidiaritätsprinzip die ihnen übertragenen Aufgaben, sie werden also «vom Kanton oder Bund mit dem Vollzug von Erlassen beauftragt» (Steiner & Kaiser, 2013, S. 150). Zudem erfüllen sie sogenannte eigene Aufgaben, wobei diese in Pflichtaufgaben und selbst gewählte Aufgaben zu differenzieren sind (Steiner & Kaiser, 2013). Die mit diesen Aufgaben zusammenhängenden Tätigkeiten und Entscheidungen werden insbesondere in den grossen Städten und in der Deutschschweiz als politisch erachtet (Geser et al., 2011).

Drittes Merkmal der schweizerischen Gemeindelandschaft ist sodann die grosse Anzahl an bevölkerungsschwachen Gemeinden (Vatter, 2014). So zählen in der Schweiz nur 149 aller politischen Gemeinden mehr als 10'000 Einwohner (Bundesamt für Statistik, 2017a). Diese Gemeinden werden im Verlaufe dieser Arbeit auch als Städte bezeichnet (CHStat.ch, 2017a; Schuler & Joye, 1997).²

In Bezug auf die politisch-institutionellen Strukturen von Gemeinden sind ebenfalls einige mehr oder weniger allgemeingültige Aussagen zulässig. Um die Diskussion lokaler Regierungen und Regierungssysteme jedoch zu systematisieren, werden die Gemeinden entlang bestimmter Merkmale kategorisiert. Im Hinblick auf die politische Organisation kann dazu beispielsweise die Gemeindegrösse verwendet werden (Ladner & Bühlmann, 2007; Ladner, 2008; Vatter, 2014). Wie Geser (1999) schreibt, sind die grössten Gemeinden «in politisch-administrativer Hinsicht weitgehend isomorph» (S. 444) mit Bund und Kantonen, da auch sie «keine andere Wahl haben, als ihre legislativen Prozesse einem regelmässig tagenden Parlament und die laufende Vollzugsarbeit einer beruflich tätigen Exekutive und Verwaltungsbürokratie zu überlassen» (S. 444). Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Regierung hat die Gemeindegrösse verschiedene Auswirkungen, so zum Beispiel auf die Anzahl der Regierungsmitglieder: Die durchschnittliche Grösse der Exekutive steigt mit zunehmender Bevölkerung an, um dann ab rund 10'000 Einwohnern wieder abzunehmen. Diese Abnahme kann gemäss Ladner (2008) auf eine «zunehmend professionell arbeitende Verwaltung» (S. 13) zurückgeführt werden, die über eine Arbeitsentlastung «kleinere Exekutiven» (S. 13) begünstigt. In der Regel bestehen Exekutiven aus «fünf oder sieben

² Das Bundesamt für Statistik verwendet seit 2014 einen erweiterten Ansatz, der nebst der Bevölkerungsgrösse auch die Bevölkerungsdichte in die Definition einer (statistischen) Stadt miteinbezieht (Bundesamt für Statistik, 2017b).

Mitgliedern, sie kann aber zwischen drei und dreissig Mitgliedern variieren» (Ladner & Bühlmann, 2007, S. 49). Die Gemeindegrösse scheint zudem einen Einfluss auf den Beschäftigungsgrad der Regierungsmitglieder zu haben. Das Milizsystem funktioniert in Gemeinden bis 20'000 Einwohner, während die Exekutivmitglieder in einwohnerstärkeren Gemeinden mehrheitlich vollamtlich beschäftigt sind (Geser et al., 2011; Ladner, 2008; Linder, 2005). Auch die Parteizugehörigkeiten der Regierungsmitglieder ist von der Gemeindegrösse abhängig: Mit zunehmender Bevölkerungsstärke verändert sich auch das Verhältnis von Parteilosen zu Exekutivmitgliedern, die einer politischen Partei angehören. In Gemeinden bis zu rund 2000 Einwohner ist ein relativ hoher Anteil parteiloser Exekutivmitglieder festzustellen (Ladner, 2008; Geser et al., 2011). Mit der Gemeindegrösse variiert sodann die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung: Ab rund 20'000 Einwohnern löst die Sozialdemokratische Partei (SP) die Freisinnig Demokratische Partei (FDP) als stärkste Partei in lokalen Regierungen ab (Geser et al., 2011). Merkmale der Konkordanz sind in der Regel auch auf lokaler Ebene anzutreffen, sind doch die Gemeinderegierungen «oft proportional entsprechend den politischen Kräfteverhältnissen» (Geser et al., 2011, S. 133) in den Gemeinden zusammengesetzt. Wie in den Kantonen werden die Regierungsmitglieder per Volkswahl bestimmt, dies in überwiegender Mehrheit im Zuge von Majorzwahlen (Ladner & Bühlmann, 2007; Vatter, 2014).

Ein zentraler Unterschied zu den übergeordneten Staatsebenen stellt die Volkswahl des Gemeindepräsidenten dar, der das Amt auch dauerhaft innehat (Geser et al., 2011). Trotz einiger weniger zusätzlicher Kompetenzen des Regierungspräsidenten gegenüber seinen Kolleginnen und Kollegen ist das kollegiale Regieren in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden die Regel (Geser et al., 2011). Die Binnenorganisation von Regierungsorganisationen auf Gemeindeebene ist nebst dem Kollegialitätsprinzip ebenfalls durch das Departementalprinzip gekennzeichnet (Huber, 1999). Dies zeigt sich beispielsweise an den Tätigkeitsprofilen der Exekutivmitglieder: «Im Zentrum stehen die regelmässigen Ratssitzungen und die Vorbereitungen dazu (z. B. Aktenstudium), die bei einer Kollegialbehörde, wo jeder sich grundsätzlich auch über alle anderen Ressorts informieren muss, viel Raum einnehmen» (Geser et al., 2011, S. 121).

Die oben dargestellten allgemeinen Merkmale politisch-institutioneller Strukturen auf Gemeindeebene lassen sich nur vor dem Hintergrund der drei Kriterien nach Lijphart diskutieren, wenn noch weitere Differenzierungsdimensionen zwischen den Gemeinden miteinbezogen werden. Betrachtet man das erste Kriterium, also die Machtteilung zwischen Legislative und Exekutive, so zeigt sich, dass nicht alle Gemeinden ein politisches System mit einem Parlament kennen. Erstens ist dies teils wiederum über die Gemeindegrösse erklärbar (Linder, 2005; Ladner & Bühlmann, 2007; Ladner, 2008): In kleineren Gemeinden wird die legislative Funktion in der Regel durch eine regelmässig stattfindende Bürgerversammlung (Gemeindeversammlung) wahrgenommen. Diese Versammlung wird durch den Gemeindepräsidenten geleitet, was der Gewaltentrennung eigentlich zuwiderläuft (Huber, 1999). In grösseren Gemeinden werden vermehrt durch das Volk gewählte Gemeindeparlamente eingesetzt. Zweitens haben

aber auch politisch-kulturelle Hintergründe einen Einfluss darauf, wie die politischen Systeme der Gemeinden organisiert sind (Ladner & Bühlmann, 2007). So hat insbesondere in der Deutschschweiz eine zweistufige Organisationsform mit Gemeinderegierung und Gemeindeversammlung Tradition. Selbst in Städten sind Gemeindeparlamente nicht in allen Fällen anzutreffen. In der Westschweiz ist eine dreistufige Organisationsform (Gemeinderegierung, Gemeindeparlament, Bürgerschaft) auch in kleineren Gemeinden stärker verbreitet. Die Demokratiekonzeptionen in den Gemeinden und Städten der Schweiz bewegen sich so auch in Abhängigkeit ihrer kommunalen Rechtstraditionen auf einem Spektrum zwischen Versammlungs- und Repräsentativdemokratie, wobei jeweils auch entsprechend unterschiedlich ausgebaute Möglichkeiten der direkt-demokratischen Mitwirkung vorhanden sind (Bützer, 2007).

Die in Gemeinden eingesetzten Parlamente verfügen wie auf Bundes- und Kantonsebene über keine Möglichkeit, die Regierungen aufzulösen. Relativ zur Legislative gilt die Regierung als sehr einflussreich in der lokalen Politik und insbesondere der Gemeindepräsident verfügt über viel Einfluss (Ladner, 1991; Vatter, 2014), wobei sich hier scheinbar der gleiche Zusammenhang wie auf Kantonsebene zeigt: Je kleiner die Städte, umso einflussreicher die Exekutiven und umso schwächer die Parlamente (Neidhart, 2002).

Die Volkswahl des Gemeindepräsidenten sowie der übrigen Regierungsmitglieder verweist im Hinblick auf das zweite Kriterium eher auf ein präsidentielles Regierungssystem. Letztlich ist aber – wie weiter oben beschrieben – auch die Regierung auf Gemeindeebene als Kollegialbehörde zu bezeichnen (Häfelin & Müller, 2002; Huber, 1999). Im dritten Kriterium nach Lijphart ist das Regierungssystem der Gemeinden aufgrund der kollegialen Regierungsweise daher eher einem parlamentarischen System ähnlich.

Die enorme Vielfalt der politischen Gemeindestrukturen erstens innerhalb von Kantonen, zweitens zwischen den Kantonen und drittens zwischen den Landesteilen legt nun nahe, in dieser Arbeit auf einen möglichst vergleichbaren Ausschnitt der Schweizer Gemeindelandschaft zu fokussieren. Dazu wird auf Basis der aufgezeigten Zusammenhänge zwischen Gemeindegrösse sowie Demokratiekonzeption und der Ausgestaltung der Regierungen sowie der Regierungssysteme argumentiert werden: Die Untersuchungsobjekte in dieser Arbeit sind die Regierungen grosser Deutschschweizer Städte.

Die Ausführungen zum föderalistischen Staatsaufbau und zu den politisch-institutionellen Strukturen der Regierungssysteme auf den drei Staatsebenen der Schweiz dienen der Kontextualisierung der Untersuchungsobjekte dieser Arbeit. In einem nächsten Schritt wird nun der eigentliche Untersuchungsgegenstand präzisiert.

2.3 Regierungskommunikation in der Schweiz

In diesem Kapitel wird eine begriffliche Annäherung an den Untersuchungsgegenstand geleistet. Dazu wird vorerst geklärt, was unter Regierungskommunikation zu verstehen ist. Hierzu ist eine Systemati-

sierung von Begriffen notwendig, die in der Forschung im Zusammenhang mit dem Begriffspaar Regierung und Kommunikation verwendet werden. Wendet man sich explizit dem Begriff der Regierungskommunikation zu, so sind in verschiedenen Definitionsvorschlägen immer auch die landesspezifischen Rahmenbedingungen zu bedenken. Wie in Kapitel 2.2 erarbeitet, sind Regierungssysteme in den liberalen Demokratien des Westens unterschiedlich ausgestaltet. Regierungskommunikation wird durch die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen eines politischen Systems geprägt (Diermann, 2011; Helms, 2008; Pfetsch, 1998). Dies ist entsprechend auch hinsichtlich der gegenstandsbezogenen Forschungsliteratur, die sich auf unterschiedliche Länder wie die USA, Deutschland oder die Schweiz bezieht, zu beachten. Eine allgemeine Definition, die Regierungskommunikation «als kommunikative Handlung (Akteurshandeln) des Akteurs Regierung definiert, die in modernen Demokratien vor dem Hintergrund institutioneller Rahmenbedingungen stattfindet» (Diermann, 2011, S. 15) muss demnach auf den Untersuchungskontext bezogen werden. So ist unter anderem zu klären, wie die Regierung ausgeformt ist. Im Kontext des präsidentiellen Systems der USA bildet die Forschung zu *government communication* einen Teilbereich des Feldes der Politischen Kommunikation und befasst sich stark mit der Kommunikation des Präsidenten (Canel & Sanders, 2012). Im parlamentarischen System Deutschlands hingegen bezieht sich die Regierungskommunikationsforschung auf diverse Kommunikatoren wie beispielsweise den «Bundeskanzler, die Minister und Staatssekretäre, die Abgeordneten der Koalitionsparteien und nicht zuletzt die Regierungssprecher» (Bergsdorf, 1986, S. 28). Auch der folgende Definitionsansatz zeigt diesen Klärungsbedarf auf: «Regierungskommunikation kann somit definiert werden als jede Kommunikation, d.h. interne sowie externe, die von der zuständigen Stelle für Kommunikation innerhalb der Kernexekutive ausgeht» (Vogel, 2010, S. 61). Auch dieses Konzept der Kernexekutive muss im Rahmen vergleichender Analysen die Verhältnisse in den untersuchten Ländern zu berücksichtigen: Welche Akteure der sogenannten Kernexekutive zuzurechnen sind, variiert von Land zu Land (Vogel, 2010).

Im Folgenden wird die Regierungskommunikation vorerst auf einer allgemeinen Ebene diskutiert, um dadurch die für das Forschungsvorhaben relevanten inhaltlichen Dimensionen des Begriffes aufzuzeigen. Vor dem Hintergrund existierender Definitionen, die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen sowie verschiedenen Landeskontexten entlehnt sind, findet eine Anwendung auf die Verhältnisse in der Schweiz statt. Das Verständnis von Regierungskommunikation ergibt sich denn auch nicht zuletzt aus den Spezifika der Regierungssysteme auf Gemeindeebene. Schliesslich erfolgt eine Rekapitulation des aktuellen Forschungsstandes in der Schweiz, um die bestehende Forschungslücke darzustellen, die es mit dieser Arbeit zu schliessen gilt.

2.3.1 Zum Begriff der Regierungskommunikation

Je nach wissenschaftlicher Perspektive ist die Bedeutung eines Begriffes spezifisch, was dazu führt, dass in den einzelnen Disziplinen die «Erkenntnisse anderer Disziplinen nicht beachtet werden» » (Neuroni & Zielmann, 2004, S. 4) sowie die in den verschiedenen Disziplinen unter einem Begriffsverständnis «subsummierten gleichen Begriffe nicht einen einheitlichen Gegenstand meinen müssen» (Neuroni &

Zielmann, 2004, S. 4). In der hier anstehenden Begriffsklärung erscheint es sinnvoll, nebst kommunikations- und politikwissenschaftlichen Perspektiven auch staatsrechtliche Ansätze zu berücksichtigen. Letztere sind angesichts der rechtlichen Normierung von Regierungskommunikation (Gebauer, 1998; Jarren, 2005; Saxer, 2010) hilfreich. Sie stellen auf Basis des Rechts konzipierte Systematiken von Begriffen bereit, die in der sozialwissenschaftlichen Debatte genauer umrissen und inhaltlich aufgefüllt werden können (Kocks & Raupp, 2014).

Regierungskommunikation ist politische Kommunikation, woher sie kommunikations- wie auch politikwissenschaftlich im Feld der politischen Kommunikationsforschung verortet werden kann (Canel & Sanders, 2012; Köhler & Schuster, 2006; Neuroni & Zielmann, 2004). So wird politische Kommunikation beispielsweise als von politischen Akteuren ausgehende Kommunikation angesehen (McNair, 2003; Schulz, 2011), als eine «spezifische analytische Perspektive, aus der heraus der Kern von Politik [...] beschrieben und erklärt wird» (Vowe, 2013, S. 266) bezeichnet oder als diejenige Kommunikation definiert, die auf den politischen Prozess einwirkt (Graber & Smith, 2005). Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive wird argumentiert, dass die kommunikative «Darstellung der Politik immer weniger ein ‘Anhängsel’ politischer Entscheidungen, sondern ein integraler Bestandteil jedes politischen Prozesses ist» (Donges & Jarren, 2017, S. 7). In Anlehnung an Saxer (1998), der politische Kommunikation nicht nur als Mittel der Politik, sondern auch selbst als Politik bezeichnet, definieren Donges und Jarren (2017) politische Kommunikation als «zentrale[n] Mechanismus bei der Generierung, Formulierung und Artikulation politischer Interessen, ihrer Aggregation zu entscheidbaren Programmen, sowie der Durchsetzung und Legitimierung politischer Entscheidungen» (S. 8). Insofern ist die Regierungskommunikation als ein Teil dieses zentralen Mechanismus der Politik zu sehen und sie spielt – wie oben bereits erwähnt – in sämtlichen Phasen des politischen Prozesses eine Rolle, so «im Vorfeld kollektiv verbindlicher Entscheidungen als auch bei deren Durchsetzung» (Neuroni & Zielmann, 2004, S. 5).

Wendet man sich dem Begriff der (politischen) Regierungskommunikation zu, so differenziert zum Beispiel der deutsche Politologe Wolfgang Bergsdorf, einstiger Chef der Inlandabteilung des Bundespresseamtes, die Regierungskommunikation in zwei Komponenten: «Unter Informationspolitik versteht man die aktuelle Unterrichtung der Öffentlichkeit über einzelne politische Sachfragen, Entscheidungen, Absichten, Verhandlungen. Öffentlichkeitsarbeit bezeichnet dagegen die nicht an den Tag gebundene Gesamtdarstellung einer Politik oder eines Politikbereiches» (Bergsdorf, 1986, S. 28). Regierungskommunikation umfasst dann erstens die kurzfristigen und im täglichen Regierungsgeschäft ablaufenden Informations- und Kommunikationsprozesse mit dem Ziel der Verbreitung politischer Informationen. Zweitens bezeichnet sie die mittel- bis langfristig ausgerichteten Prozesse, die sich (wie jede politische Information keineswegs wertneutral) auf einen «politischen Zusammenhang, eine Übersicht über ein Feld der Politik» (Bergsdorf, 1986, S. 28) beziehen. Dieser erfolgten Zweiteilung der Regierungskommunikation wird in der Literatur durchaus kritisch begegnet:

«Problematisch an der Unterscheidung von Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit ist, dass damit suggeriert wird, es handle sich um zwei grundlegend unterschiedliche Massnahmenbündel. De facto sind beide eng miteinander verknüpft, da sich die Aussenkommunikation der Regierung zunächst mittel- und unmittelbar an die Gesamtöffentlichkeit richtet. Sie unterscheiden sich also durch die Zielgruppen, die angesprochen werden sollen, sowie die Art und Weise» (Borucki, 2014, S. 43).

Gebauer (1998) verwendet in seiner Definition die von Bergsdorf eingeführten Begriffe, verweist darüber hinaus aber auf die Funktion von Regierungskommunikation in demokratischen Gesellschaften. Er versteht darunter hauptsächlich «Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik, im Schwerpunkt also Politikvermittlung im Sinne von *Entscheidungsrechtfertigung* nach innen und aussen» (S. 464), wobei er auch die «Informations- und Kommunikationsabläufe im Zuge der Politikvorbereitung» (S. 464) sowie die «Politikmitgestaltung» (S. 464) im Sinne verstärkter Partizipation der Bürger zur Regierungskommunikation zählt. Dadurch verweist er grundsätzlich auf ein Verständnis von Regierungskommunikation, die bereits Hill (1993) in seinen Ausführungen zur breiter gefassten Staatskommunikation zum Ausdruck bringt: Staatskommunikation kann nicht nur als Einwegkommunikation, ausgehend von staatlichen Akteuren, beschrieben werden, sondern dialogorientierte Komponenten sind ebenfalls miteinzubeziehen. Staatskommunikation ist «kommunikative Politikentwicklung durch ständigen Dialog auf allen Ebenen, mit dem Bürger, mit der Wirtschaft, mit gesellschaftlichen Gruppen, sei es unmittelbar oder über die Medien, sei es organisiert oder ohne besonderen Anlaß, sei es allgemein oder auf spezielle Fragen bezogen» (Hill, 1993, S. 331). Demnach ist sie «mehr als bloße Öffentlichkeitsarbeit, Information oder Aufklärung. Sie ist auch mehr als bloßes Marketing staatlicher Entscheidungen. Sie ist schließlich etwas Anderes als bloße Politikverkündung und mehr als Politikvermittlung» (Hill, 1993, S. 331).

Barbara Pfetsch (1998) vertritt in ihrem Verständnis von Regierungskommunikation eine «dynamische Sicht auf politische Entscheidungsabläufe» (S. 237). Sie versteht Regierungskommunikation in dieser Hinsicht «als Interdependenzmanagement zwischen dem politischen System und seinen Umwelten» (S. 56). Dabei sind Sach- sowie Kommunikationskompetenz wesentliche Voraussetzungen für dieses Interdependenzmanagement «sowohl auf der Makroebene – im Sinne der Moderation zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Systemen durch die Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen – als auch auf der Mikroebene – im Sinne der Verhandlungen und Abstimmungen mit anderen Akteuren [...]» (Pfetsch, 1998, S. 237). Die horizontalen wie vertikalen Beziehungen, in denen die Regierung in einer Gesellschaft eingebunden ist, werden in diesem Verständnis von Regierungskommunikation ins Zentrum gerückt. Auch Saxer (2010) verweist darauf, dass «hierarchische Vorstellungen im Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft und Individuum [...] stark zugunsten einer *heterarchischen Konstruktion* verabschiedet worden [sind/S.R.], in welcher die Rolle des Staates als einer unter mehreren Akteuren auch im Sinne einer Funktion als Moderator und Mediator gesellschaftlicher Verhältnisse verstanden wird» (S. 8). Eine solch umfassende Perspektive auf Regierungskommunikation ist für diese Arbeit insofern relevant, als dass sie «die vielfältigen Kommunikationsbeziehungen einer Regierung zu den verschiedenen Umwelten wie die Öffentlichkeit, die Medien, das Parlament, andere staatliche Behörden etc.» (Baumgartner, 2010, S. 56) berücksichtigt und nicht auf ein «starres Steuerungskonzept» (Pfetsch,

1998, S. 237) verweist. Die Regierung betreibt keine «hierarchiegeprägte Selbstdarstellung» (Saxer, 2010, S. 7), sondern sie moderiert, koordiniert und involviert gesellschaftliche Akteure in politische Prozesse. Dies sind in Konkordanzdemokratien unverzichtbare Funktionen einer obersten leitenden und vollziehenden Behörde (Baumgartner, 2010). So fallen dem Bundesrat im demokratischen System der Schweiz planende, koordinierende, informierende und repräsentative Funktionen zu (Klöti, 2006). Die damit einhergehenden Prozesse wie Formen der Kommunikation sind vielfältig: Sie reichen von klassischen Medienmitteilungen und Medienkonferenzen über Runde Tische, Vernehmlassungen, Mitbetrachtungsverfahren, Beantwortung parlamentarischer Anfragen bis hin zu Auftritten auf Plattformen wie Youtube, Twitter etc. (Donges & Jarren, 2017; Saxer, 2010).

Der Definition von Isabelle Borucki (2014) folgend, ist Öffentlichkeitsarbeit der Oberbegriff für die «nach aussen gerichtete Kommunikation» (S. 46) einer Regierung. Regierungen setzen zielgruppenorientierte Instrumente im Hinblick auf die direkte Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern (Informationspolitik) sowie Pressearbeit im Sinne vermittelter Kommunikation ein. Nebst dem Ziel der (zielgruppenspezifischen) Informationsdistribution zur Erhöhung der Transparenz und Sicherung der Legitimation gehört auch das Agenda Building zum Zielkatalog der Regierungskommunikation. Als eine zentrale Funktion der Regierungskommunikation ist damit auch die «Beobachtung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung» (Pfetsch, 1998, S. 238) anzusehen, wobei insbesondere letzteres aus rechtlicher Sicht problematisch erscheint (Saxer, 2010). Regierungskommunikation und Regierungs-PR sind nach Borucki (2014) folglich nicht als Gegensätze «sondern als Ergänzung und Spezifikation des Verständnisses politischer Öffentlichkeits- und Pressearbeit aufzufassen (S. 42). Dies bringt den analytischen Vorteil mit sich, «dass mit dem Begriff Regierungskommunikation als Öffentlichkeitsarbeit, welche PR umfasst, alle kommunikativen Massnahmen der Regierung bezeichnet werden [...]» (Borucki, 2014, S. 42). Eine solche Integration der lange Zeit voneinander getrennten Forschungsperspektiven der politischen Kommunikationsforschung und der politischen Public Relations-Forschung findet in der deutschsprachigen Regierungskommunikationsforschung erst seit kürzerer Zeit statt (Raupp & Kocks, 2018).

Konzipiert man Regierungskommunikation aus einer staatsrechtlichen Perspektive als Teilbereich der Staatskommunikation (Saxer & Brunner, 2014), so wird sie als staatliches Handeln im Sinne des Grundgesetzes festgesetzt (Saxer, 2010): «Staatskommunikation geht vor allem von staatlichen Organen aus. Massgebend für die Bestimmung, ob ein Organ und dessen Tätigkeiten dem Staat zuzurechnen ist, sind die auf Hoheitsträger der verschiedenen Staatsebenen anwendbaren Organisationsnormen» (S. 12). Die Staatskommunikation lässt sich so «in Übereinstimmung mit der traditionellen Gewaltenteilungsdoktrin» (Saxer, 2010, S.12) in Regierungs-, Verwaltungs-, Parlaments- und Justizkommunikation differenzieren. Der Begriff *Staat* wird dabei auf die gesamten Verfassungsorgane angewendet, wobei eine analytische Trennung der Kommunikation der einzelnen Organträger zwingend nötig erscheint.

In sozialwissenschaftlichen Disziplinen wie der Kommunikationswissenschaft wird im Gegensatz dazu mit Staatskommunikation ein engerer Gegenstandsbereich bezeichnet. Unter *Staat* wird hier im engen

Sinne «die Regierung und Verwaltung eines Nationalstaates bezeichnet, welche die regelgeleiteten Funktionen der Entscheidungsanregung und -vorbereitung, der Repräsentation wie der Umsetzung und Kontrolle (Exekutivhandeln) wahrnehmen» (Kamber & Imhof, 2004, S. 11). Die Kommunikation des Parlamentes oder der Justiz sind in diesem Sinne nicht Teil der Staatskommunikation. Eine Zuordnung von Kommunikationsprozessen setzt auch hier bei den staatlichen Organen an. Staatskommunikation wird verstanden als «die von der Regierung und Verwaltung ausgehenden Informations- und Kommunikationsprozesse in allen politischen Phasen mit den jeweiligen externen und internen Zielgruppen» (Neuroni & Zielmann, 2004, S. 4). Auch in einer solchen Sichtweise muss jedoch analytisch zwischen Regierungs- und Verwaltungskommunikation getrennt werden, da Erstere (hauptsächlich) als politisch motivierte Kommunikation gilt und Letztere sachgebundene wie aus gesetzlichen Grundlagen abgeleitete Kommunikation darstellt (Baumgartner, 2010; Czerwick, 1998; Jarren, 2005; Saxer, 2010). Regierungen sowie ihren Mitgliedern stehen – trotz ihrer Gebundenheit an das Recht – mehr Kommunikationsoptionen offen als Verwaltungsakteuren, denn «[s]ie sollen und müssen politische Ziele, auch zukünftige und umstrittene, vorgeben können, um auf den Meinungsmarkt einwirken zu können» (Jarren, 2005, S. 46). Auch Regierungen werden hinsichtlich ihrer Kommunikationspraktiken durchaus rechtliche Grenzen gesetzt. Eine Verrechtlichung der Materie erscheint jedoch nur beschränkt erstrebenswert (Jarren, 2005; Saxer, 2010). Eine Unterscheidung zwischen Regierungs- und Verwaltungskommunikation ist aber je nach Kontext nicht immer eindeutig, erwägt man zum Beispiel die in der Schweiz institutionalisierten Prinzipien der Kollegialität und Departementalität in der Binnenorganisation von Regierungen. Die Kommunikation der Regierung kann sowohl Regierungs- als auch Verwaltungskommunikation sein, da die Mitglieder der Kollegialbehörde gleichzeitig als Vorsteher eines Verwaltungsbereiches kommunizieren (Saxer, 2010). Die Grenzen zwischen Regierungs- und Verwaltungskommunikation sind aufgrund der Doppelfunktion von Regierungsmitgliedern daher in der Praxis auch nur schwierig zu ziehen.

Zusammenfassend lässt sich im nächsten Teilkapitel ein erstes Zwischenfazit ziehen und der Begriff der Regierungskommunikation für diese Arbeit umreissen.

2.3.2 Regierungskommunikation im schweizerischen Kontext

Wie einführend angemerkt, ist in der Begriffsbestimmung der länderspezifische Kontext zu bedenken. So ist erstens die effektive Ausgestaltung der Regierung zu berücksichtigen, um basierend darauf die Akteure zu benennen, von denen Regierungskommunikation ausgeht. Basierend auf den bisherigen Erläuterungen lässt sich präzisieren: Diese Arbeit versteht die Regierung im engeren Sinne als Kollegialbehörde, die die Spitze der Exekutive bildet. Mit der Regierung im weiter gefassten Sinne ist die Exekutive als Regierungsorganisation gemeint, die auf allen föderalen Ebenen jeweils eine Kollegialbehörde und eine «Kernverwaltung» (Vatter, 2014, S. 40) umfasst. Unter die Kern- oder Zentralverwaltung wird die «mehr oder weniger detaillierte Verwaltungsorganisation, die sich nach Sachgebieten in Departemente und Direktionen gliedert» (Decurtins, 1992, S. 102) gefasst. Zur Kernverwaltung sind auch

verschiedene Stabstellen der Kollegialbehörden zu zählen, so beispielsweise eine Stabstelle für Kommunikation. Vor dem Hintergrund dieses Behördenansatzes ist Regierungskommunikation in der Schweiz ganz allgemein diejenige Kommunikation, die von Kollegialbehörden – also der Regierung im engeren Sinne – ausgeht. Damit ist die Regierungskommunikation in der Schweiz jedoch nicht hinreichend bestimmt. Regierungsorganisationen in der Schweiz sind durch eine Binnenstruktur gekennzeichnet, die durch das Kollegialitäts- und das Departementalprinzip geprägt ist. Die Kollegialbehörde ist ein Gremium gleichberechtigter Mitglieder. Beschlüsse der Regierung werden von der Gesamtregerung getroffen und werden gegen aussen auch als solche vertreten. Die Regierungsmitglieder sind jedoch nicht nur Teil dieser Gesamtregerung, sondern gleichzeitig auch Vorsteher eines oder mehrere Verwaltungsbereiche. Das bedeutet, dass sie je für einen bestimmten Ausschnitt der städtischen Aufgabengebiete die Verantwortung tragen (zum Beispiel für die Finanzen, das Bauwesen, Soziales usw.). Sie vertreten die Aufgaben und die Interessen der eigenen Abteilungen gegenüber den anderen Regierungsmitgliedern. In welcher Rolle Regierungsmitglieder jeweils informieren, ist in der Praxis nicht immer eindeutig. Es zeigt sich also eine über die Binnenstruktur der Regierungsorganisationen erschwerte analytische Abgrenzung zwischen Regierungs- und Verwaltungskommunikation.

Vogel (2010) hat eine Möglichkeit vorgeschlagen, zwischen der Regierungs- und Verwaltungskommunikation zu unterscheiden. Sie greift dazu den Ansatz der Kernexekutive (Bandelow, 2003; Davis, 1997; Dunleavy & Rhodes, 1990) auf. Die Kernexekutive bezeichnet diejenigen Akteure, «die an exekutiven Entscheidungen im jeweils betrachteten Problemfeld wesentlich beteiligt sind und eigene Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Positionen im Entscheidungsfindungsprozess einbringen können» (Vogel, 2010, S. 39). Sie versteht Regierungen in einem weit gefassten Sinne als Organisationen, in denen auch die sachzuständige Verwaltung integriert ist. Das Konzept der Kernexekutive kann nun dazu verwendet werden, um das Untersuchungsobjekt und damit auch den Begriff der Regierungskommunikation analytisch einzugrenzen (Vogel, 2010). Regierungskommunikation wird dann verstanden «als jede Kommunikation, d.h. interne sowie externe, die von der zuständigen Stelle für Kommunikation innerhalb der Kernexekutive ausgeht» (Vogel, 2010, S. 61). Auch der in dieser Arbeit verfolgte Ansatz grenzt den Begriff der Regierungskommunikation auf diejenigen Akteure ein, die innerhalb einer Regierungsorganisation an den Entscheidungen der Regierungen in den unterschiedlichsten Problem- und Politikfeldern beteiligt sind. So sind in die Beschlüsse der Regierung und die damit verbundenen Kommunikationsaktivitäten jeweils verschiedene Akteure der Regierungsorganisation involviert. Dies können nebst den Regierungsmitgliedern auch Kommunikationsbeauftragte der Kollegialbehörden und Stellen aus der Kernverwaltung sein, so zum Beispiel leitende Beamte sowie Kommunikationsspezialisten im Stab der Departemente oder hierarchisch tieferen Verwaltungseinheiten. Die Kernexekutive ist daher als eine dynamische Konstellation aus Akteuren der Regierungsorganisation zu verstehen, die sich von Mal zu Mal neu zusammensetzen kann. Dieser Ansatz von thematisch wie situativ unterschiedlichen Konstellationen der Kernexekutive bringt auch die von Pfetsch (1998) geforderte «dynamische Sicht auf Ent-

scheidungsabläufe» (S. 237) zum Ausdruck. In ihrer Arbeit macht Vogel (2010) zudem darauf aufmerksam, dass eine strikte analytische Trennung zwischen Regierung und Verwaltung nicht den realen Verhältnissen entspricht: «Das Konzept der Kernexekutive hat das traditionelle Modell abgelöst, das den Fokus auf die Unterschiede zwischen Regierung und Verwaltung gelegt hat und somit den Gegebenheiten der modernen Politik nicht mehr entspricht. Mit der Vorstellung einer Kernexekutive sollte der Spannung zwischen Politik/Regierung und Verwaltung ein Ende bereitet werden» (Vogel, 2010, S. 39). Trotz dieser integralen Sichtweise bezüglich der Akteure, die der Kernexekutive zugerechnet werden, erlaubt diese Konzeption die Trennung einer mehr sachgebundenen Verwaltungskommunikation von einer stärker politisch motivierten Regierungskommunikation.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass die durch Konkordanz geprägten Regierungssysteme sowie die direkte Demokratie auf allen Staatsebenen «funktionsfähige Kommunikationsbeziehungen» (Saxer, 2004, S. 19) zwischen Regierung und Bevölkerung erfordern. Regierungskommunikation trägt unter anderem zum Abbau staatlicher Informationsvorsprünge bei, dient der Herstellung von Transparenz und fördert das Empowerment der Bürgerinnen und Bürger über die Schaffung einer Grundlage für die Meinungsbildung wie für (direkt-)demokratische Entscheidungsprozesse. Um diese Kommunikationsbeziehungen aufrecht erhalten zu können, bedarf es einer Steuerung der direkten Informationsflüsse zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Medienarbeit über ein Kommunikationsmanagement. So versuchen Regierungsakteure durch eine «permanente kommunikative Interaktion mit der Bevölkerung» (Saxer, 2010, S. 9) ihre Handlungen und Entscheidungen zu legitimieren (Sarcinelli, 2013) beziehungsweise über «politische Unterstützung durch die Bürger» (Pfetsch, 1998, S. 238) die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs der Regierungstätigkeiten zu sichern. Regierungskommunikation stellt daher nicht zuletzt ein Mittel zum Zweck für Regierungen dar. Sie erfüllt also auch strategische Funktionen für die Regierung selbst: Denn letztlich kommunizieren Regierungen auch der Selbstdarstellung in der aufmerksamkeitsumkämpften Öffentlichkeit (Saxer, 2010; Saxer & Brunner, 2014) wegen. Die Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen wird in Anlehnung an Borucki (2014) als «Oberbegriff für die nach aussen gerichtete Kommunikation» (S. 46) verwendet. Diese umfasst erstens direkte Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern sowie zweitens die Presse- beziehungsweise Medienarbeit. Beide Teilbereiche werden (strategisch) geplant und gesteuert. Die Konzepte der Öffentlichkeitsarbeit wie auch der Public Relations sind nun in dieser Arbeit aber nicht im Sinne der «[...] inszenierten, nicht diskursiven Selbstdarstellung partikularer Interessen» (Heinze, 2012, S. 29) von Regierungen zu verstehen. Sie verweisen vielmehr darauf, dass die Regierungskommunikation durch ein (strategisch) geplantes «Kommunikationsverhalten und Management von Informations- und Kommunikationsprozessen» (Hardmeier, 2005, S. 91) charakterisiert ist (siehe dazu Kapitel 3). So setzen Regierungen verschiedene Kommunikationsformen und -instrumente ein, die sowohl direkte Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern wie auch Medien- oder Pressearbeit umfassen.

Drittens sind in einer kontextspezifischen Begriffsbestimmung die rechtsstaatlichen Grundlagen der Regierungskommunikation zu erwähnen. Die Kommunikationsmassnahmen staatlicher Organe, so also

auch diejenigen von Kollegialbehörden, stellen staatliches Handeln dar, welches an Verfassung, Gesetze und Verordnungen gebunden ist (Saxer, 2010). Den «rechtsstaatlichen Determinanten» (Saxer, 2004, S. 28) der Informations- und Kommunikationstätigkeiten von Regierungen wird im folgenden Teilkapitel entsprechend Platz eingeräumt. Mit der Regierungskommunikation in der Schweiz haben sich diverse Autoren aus staats- und verwaltungsrechtlicher Perspektive befasst.

Rechtlich-normative Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation in der Schweiz

Regierungskommunikation zeichnet sich durch eine rechtliche Gebundenheit aus. Verschiedene Bestimmungen erlegen einer Regierung einerseits das Recht – ja gar eine rechtsstaatliche Pflicht – auf, zu kommunizieren: «Ein nicht kommunizierender Staat kann unter den heutigen Umständen kein Rechtsstaat mehr sein. Es würde ihm an Transparenz und Legitimität fehlen» (Saxer, 2010, S. 11). Andererseits werden die Informations- und Kommunikationstätigkeiten wiederum rechtlich begrenzt. Anhand rechtswissenschaftlicher Systematiken wird nun ein kurzer Überblick zur facettenreichen Debatte über die rechtlich-normativen Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation in der Schweiz geleistet.

Gemäss Brunner (2010) kann unterschieden werden zwischen einer allgemeinen Informationstätigkeit, die «sich prinzipiell auf sämtliche Tätigkeitsbereiche der Behörden [bezieht/S.R.]: Auf Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren sowie auf ihre Organisation» und bereichsspezifischer Informationstätigkeit, so zum Beispiel «Informationen im Umweltbereich» (S. 598). Eine zweite Unterscheidung trennt allgemeine behördliche Information vom Spezialfall behördlicher Information im Vorfeld von (Volks-)Abstimmungen (Sägesser, 2010; Saxer, 2014). Eine dritte Systematik unterscheidet zwischen den beiden Modi der aktiven (Information von Amtes wegen) und passiven (Information auf Anfrage) Behördenkommunikation (Brunner, 2010; Nützi, 1995; Pasquier, 2013; Saxer, 2010; Saxer & Brunner, 2014). Diesem letzten Ansatz wird in der weiteren Darstellung gefolgt. Er eignet sich insofern zur Systematisierung der Debatte, da die beiden Modi als Oberbegriffe die verschiedenen Ausformungen der Regierungskommunikation zu subsumieren vermögen.

Die aktive Informations- und Kommunikationstätigkeit kann – folgt man der Systematik nach Mahon (1999) – weiter in dreifacher Hinsicht differenziert werden: «*l'information dans le domaine des droits politiques*», «*l'information dite incitatrice*», «*l'information générale sur l'activité de l'Etat*» (S. 224). Unter diesen Modus können also sowohl Spezialfälle wie auch die allgemeine behördliche Kommunikation gefasst werden.

Im ersten Fall geht es um die Kommunikations- und Informationsaktivitäten von Regierung und Verwaltung im Vorfeld direktdemokratischer Entscheidungen (z.B. Besson, 2003; Decurtins, 1992; Engi, 2005; Sägesser, 2005; Töndury, 2011a, 2011b). Das Kommunikationsverhalten der Regierung auf Bundesebene hat sich seit den 1970er Jahren verändert (Engi, 2005). Daher wurde um die Jahrtausendwende eine realpolitische wie auch rechtswissenschaftliche Debatte zu dieser Thematik losgetreten. Diese mündete in die Ablehnung der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda». Im Verlauf

des Diskurses kam es sodann zur formalen Verankerung entsprechender Grundsätze zur Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Volksabstimmungen (Sägesser, 2010). Diese Informationsgrundsätze sind durch die Behörden selbst erarbeitet worden und umfassen ein Kontinuitäts-, Transparenz-, Sachlichkeits- und Verhältnismässigkeitsgebot (Sägesser, 2005; Schweizerische Eidgenossenschaft, 2001). Die Frage nach einem zulässigen wie unzulässigen Engagement der Behörden ist trotz der heute bestehenden Verankerung im Bundesgesetz über die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger laufend aktuell. Denn Regierungen befinden sich «stets in einem Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis der Stimmberechtigten nach objektiver Information und der Gefahr der propagandistischen Beeinflussung des Willensbildungsprozesses» (Saxer & Brunner, 2014, S. 2915). Wie Sägesser (2010) konstatiert, ist die «Grenze zwischen zulässiger behördlicher Information und unzulässiger Beeinflussung [...] fliegend, nicht immer einfach zu ziehen und im Vorfeld von Abstimmungen besonders heikel» (S. 125). Eine Informationstätigkeit seitens der Exekutive über Abstimmungsvorlagen scheint in einem direktdemokratischen System unerlässlich. Das Stimmvolk muss sich in seiner Rolle als Souverän eine Meinung bilden können. Darüber ist man sich – zumindest im rechtswissenschaftlichen Diskurs – weitestgehend einig (Engi, 2005). Auf Ebene der Kantone (Töndury, 2011a, 2011b) und der Gemeinden sind die Informations- und Kommunikationstätigkeiten der Regierungen im Vorfeld von Volksabstimmungen ebenfalls ein Thema, da auch dort direktdemokratische Entscheidungen anfallen.

Der zweite Typ aktiver Behördenkommunikation umfasst diejenigen Informationstätigkeiten, die als «verhaltenslenkende Informationen» (Mahon, 1999, S. 224) bezeichnet werden. «Verhaltenslenkende Information umschreibt behördliches Informationshandeln, welches eine Verhaltensänderung des Informationsrezipienten bezweckt, indem auf eine Handlungsmotivation Einfluss genommen wird» (Nützi, 1995, S. 35). In diese Kategorie sind unter anderem die öffentlichen Informations- und Präventionskampagnen des Staates einzuordnen, die «seit den 1980er und -90er Jahren [...] in der Schweiz wie auch im Ausland zunehmend [...] zur *Lösung gesellschaftlicher Probleme* eingesetzt [werden/S.R.]» (Bonfadelli & Hänsli, 2004, S. 43). Anders als die Information über behördliche Tätigkeiten, auf die gleich anschliessend im dritten Typ eingegangen wird, ist verhaltenslenkende Information «nicht Orientierung der Öffentlichkeit über staatliche Aktivität, sondern die Aktivität selbst» (Nützi, 1995, S. 36). Diese Massnahmen von staatlicher Seite her greifen «in die soziale Realität ein, so indem beispielsweise bestimmte Lebensstile als positiv und damit als nachahmenswert hervorgehoben werden» (Nützi, 1995, S. 36) und müssen daher durch gesetzliche Vorgaben legitimiert sein (Bonfadelli & Hänsli, 2004; Jarren, 2005). So ist diese Art der Behördenkommunikation auch als «ein Mittel zum Vollzug von Gesetzen bzw. zur Erfüllung öffentlicher Interessen» (Saxer, 2010, S. 11) zu werten. Eine Abgrenzung zum ersten Typ, der behördlichen Information vor Abstimmungen, sowie auch zum dritten Typ behördlicher Information ist nicht immer trennscharf. Denn: «Auch kann die Art und Weise, wie objektive Tatsachen veröffentlicht werden, bereits eine Verhaltenssteuerung implizieren» (Nützi, 1995, S. 39).

Der dritte Typ behördlicher Information bezieht sich auf die tagesaktuelle, die routinehaft vollzogene Informationstätigkeit von Regierung und Verwaltung (Saxer, 2004). Im Vergleich zu den beiden vorangehenden Typen gibt es «[k]eine verbindliche Doktrin und Praxis [...] zum breiten Feld allgemeiner oder auf spezifische Ereignisse und Vorgänge bezogener Information und Stellungnahmen durch Behörden und Verwaltungen im Rahmen ihrer Tätigkeit» (Saxer, 2004, S. 21). Diese «allgemeine aktive Information durch die Behörden ist normativ in der Regel nur wenig vorgezeichnet» (Brunner, 2010, S. 601). Das Verfassungsrecht stellt aber klar, dass die aktive Information des Bundesrates «ein Recht und eine Pflicht» (Saxer & Brunner, 2014, S. 2907) darstellt. «Klar ist auch, dass diese Kommunikation wegen der Bindung an rechtsstaatliche Grundsätze nicht dieselbe Gestalt und dieselben Inhalte aufweisen kann wie die öffentliche Kommunikation von Medien, Unternehmungen und politischen Parteien» (Saxer, 2004, S. 28). Grenzen werden der behördlichen Informationstätigkeit aber insbesondere durch zwei Aspekte gesetzt: Erstens durch «Zuständigkeit in einem bestimmten Sachbereich und, bei politischen Behörden, als Folge ihrer politischen Verantwortlichkeit» (Saxer, 2004, S. 21). Und zweitens durch die Tatsache, dass behördliche Information aus öffentlichem Interesse erfolgt. Sodann dürfen «behördliche Informationen und Stellungnahmen nicht zu sachfremden, z.B. propagandistischen Zwecken oder im ausschliesslichen Interesse Dritter eingesetzt werden» (Saxer, 2004, S. 23). In der Praxis behördlicher Information ist in jedem Einzelfall eine verhältnismässige Abwägung öffentlicher und privater Interessen vorzunehmen, dies auch im Hinblick auf den Persönlichkeitsschutz (Brunner, 2010). Die Schwierigkeit einer rechtlichen Normierung dieser allgemeinen behördlichen Kommunikation hat nach Saxer (2004) verschiedene Ursachen: «Verantwortlich hierfür sind die Abhängigkeit vom konkreten Informationsanlass, die Notwendigkeit einer einzelfallbezogenen Abwägung gestützt auf Kriterien, welche sich nur ansatzweise verallgemeinern lassen, und die daraus resultierende Unmöglichkeit einer klaren rechtlichen Festlegung» (S. 28).

Wie weiter oben beschrieben, erfüllt die Regierungskommunikation wichtige Funktionen im schweizerischen Rechtsstaat: Sie stellt unter anderem Transparenz über das Behördenhandeln her, dient dem Vertrauensaufbau sowie der Akzeptanz von Aktivitäten und Entscheidungen (Saxer, 2004; Saxer, 2010; Saxer & Brunner, 2014). Darüber hinaus ist sie «Voraussetzung für die Qualität demokratischer Entscheidungen» (Saxer & Brunner, 2014, S. 2908). Zur Erfüllung dieser Funktionen sind Regierungen unter anderem auf die Vermittlungsleistungen journalistischer Nachrichtenmedien, so von Presse, Nachrichtenportalen, Radio und Fernsehen angewiesen, da sie effiziente wie effektive Kanäle darstellen, über welche ein möglichst grosses Publikum erreicht werden kann (Saxer, 2004; Saxer & Brunner, 2014). So richtet sich die «allgemeine aktive Information [...] zudem häufig – direkt oder zumindest in erster Linie – an die Medienschaffenden» (Brunner, 2010, S. 601). Vor dem Hintergrund des digitalen Wandels sind jedoch aus wissenschaftlicher Perspektive die Vermittlungsleistungen von Nachrichtenmedien zusehends in Frage gestellt: «Das Primat der Medien relativiert sich indessen heute aufgrund der Tatsache, dass sehr viele Medieninformationen über Internet fast zeitgleich auch der allgemeinen Öffentlichkeit

zugänglich sind» (Brunner, 2010, S. 601). Ob sich aus diesen strukturellen Veränderungen auch Regelfolgen ergeben, bleibt abzuwarten. Die gegenwärtigen Entwicklungen werden eine Kodifizierung jedoch kaum erleichtern. Denn auch im bisherigen rechtlichen Diskurs hat sich gezeigt, dass «die Regelbarkeit der Materie» (Saxer, 2010, S. 22) zu bezweifeln ist. Nach Saxer (2010) ist grundsätzlich eine «Zunahme von Regelungen» (S. 22) feststellbar, jedoch führen die «Grenzen der Regelbarkeit [...] dazu, dass Normierungen häufig in Allgemeinen bzw. bei sehr allgemeinen Prinzipien stecken bleiben [...]» (S. 22).

Eine Form routinehafter Informationstätigkeit von Regierung und Verwaltung stellt auch der zweite Modus, die passive Behördenkommunikation, dar. Behörden können auf Basis des Transparenzgebotes wie des Öffentlichkeitsprinzips dazu angehalten werden, Informationen auf Anfrage hin zur Verfügung zu stellen. Auf Bundesebene räumt das Öffentlichkeitsprinzip jeder Person das Recht ein, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.³ Eingeschränkt wird diese Zugänglichkeit über diverse Ausnahmeregelungen, so unter anderem dann, wenn private Interessen von Dritten beeinträchtigt würden.⁴ Gleich wie in der aktiven Behördenkommunikation der Persönlichkeitsschutz beziehungsweise das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu beachten ist (Brunner, 2010), so ist auch im Hinblick auf den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips der Persönlichkeitsschutz zu beachten. In jedem Einzelfall muss daher das öffentliche Interesse gegenüber allfälligen persönlichen Interessen Dritter abgewogen werden (Häner, 2003). Vom Öffentlichkeitsgesetz ausgenommen ist der Bundesrat als Kollegialbehörde, nicht jedoch die einzelnen Bundesräte als Departementsvorsteher (Nuspliger, 2001), womit sich der Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips hauptsächlich auf die Einsicht in amtliche Dokumente der Bundesverwaltung bezieht. Mit wenigen Ausnahmen kennen auch die Kantone das Öffentlichkeitsprinzip. Einige Gliedstaaten haben gar bereits vor dem Bund Öffentlichkeitsgesetz verabschiedet, so die Kantone Bern, Appenzell Innerrhoden, Genf, Waadt und Solothurn.⁵

Der Verabschiedung des Öffentlichkeitsgesetzes auf Ebene Bund im Jahre 2004 gingen rund zwanzigjährige Bestrebungen voraus, diese Zugänglichkeit zu amtlichen Dokumenten rechtlich zu kodifizieren (Häner, 2003). Der rechtswissenschaftliche Diskurs um Wesen, Zweck und inhaltliche Bestimmungen des Öffentlichkeitsprinzips hat sich im Zuge der Diskussion über dessen Festschreibung auf Bundesebene um die Jahrtausendwende intensiviert (z.B. Cottier, 2003; Nuspliger, 2001; Häner, 2003). Aktuellere Beiträge zeigen unter anderem die Auslegung des Öffentlichkeitsgesetzes durch die Gerichte (Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht) auf (z.B. Born, 2013; Kämpfer & Schwegler, 2013; Keller & Kämpfer, 2016). Dabei wird die Gerichtspraxis durchaus auch kritisch taxiert, wonach sich gemäss Keller und Kämpfer (2016) die «Gerichte mit der Konzeption des Öffentlichkeitsgesetzes

³ Art. 6 Abs. 1 BGÖ (Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung)

⁴ Art. 7 Abs. 2 BGÖ (Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung)

⁵ Siehe <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/deutsch/die-kantone/> (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

schwertun und diese teilweise fehlinterpretieren» (S. 24), dies «[i]nsbesondere im Hinblick auf die Fragen der Folgen der Beweislosigkeit sowie des Zugangs zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten und der damit verbundenen Interessenabwägung – mithin der Königsdisziplin des Öffentlichkeitsprinzips» (S. 24). Auch spezifischere Aspekte werden kritisch reflektiert, so beispielsweise ein Grundsatzurteil zur Gebührenregelung im Hinblick auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten durch Medienschaffende (Born, 2013; Kämpfer & Schwegler, 2013). So ist gemäss Kämpfer und Schwegler (2013) das Grundsatzurteil des Bundesgerichts zum sogenannten Medienbonus nicht mit dem geltenden Konzept des Öffentlichkeitsgesetzes vereinbar: «Weder Medienschaffende noch andere Personen haben nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes einen Anspruch auf kostenlosen Zugang zu amtlichen Dokumenten» (S. 171). Das Urteil komme einer «Ungleichbehandlung verschiedener Kategorien von antragsstellenden Personen» (Kämpfer & Schwegler, 2013, S. 171) gleich.

Im Anschluss an diesen Überblick zu den rechtlich-normativen Bedingungen der Regierungskommunikation ist nun der aktuelle Forschungsstand zur Regierungskommunikation in der Schweiz aufzuzeigen. Die folgende Übersicht fokussiert gezielt auf Forschungsergebnisse aus der Schweiz.

2.3.3 Forschungsstand zur Regierungskommunikation in der Schweiz

Um die bisherigen Forschungsergebnisse im Feld der Regierungskommunikation in der Schweiz zu systematisieren, wird auf einen Vorschlag von Neuroni & Zielmann (2004) zurückgegriffen. Die Autorinnen haben vier Untersuchungsfelder benannt – Strukturen, Akteure & Prozesse, Inhalte sowie Nutzung & Wirkung – in denen sich Fragen der Staatskommunikation formulieren lassen. Existierende Forschungsergebnisse lassen sich entlang dieses Vorschlages eingliedern. Die Systematisierung ist jedoch nicht ganz vollständig. Insbesondere ist nicht ergründbar, wo Aspekte der organisationsstrukturellen Ebene einzuordnen sind, welche in Studien untersucht worden sind und auch von Neuroni und Zielmann (2004) selbst als «vernachlässigt» (S. 6) eingestuft worden sind.

Strukturen der Regierungskommunikation

Der ersten Kategorie lassen sich Studienergebnisse zu den *Strukturen*, in denen Regierungskommunikation eingebettet ist, zuordnen. So werden in empirischen Arbeiten zur Thematik erstens die spezifischen normativ-rechtlichen Rahmenbedingungen thematisiert. Der rechtliche Kontext wird in bestehenden Studien einerseits deskriptiv dargestellt sowie andererseits vor dem Hintergrund der jeweiligen kommunikationswissenschaftlichen Forschungsfrage und unter Rückgriff auf theoretische Ansätze interpretiert. So hat sich Vogel (2010) mit den strukturellen Veränderungen in der Regelungsdichte der Regierungskommunikation auf Ebene Bund befasst. Dabei hat die Autorin solche Veränderungen in der Regelungsdichte vor dem Hintergrund des Konzeptes der Medialisierung betrachtet und diskutiert.

Auch die Regelungsdichte der Regierungskommunikation auf Ebene der Kantone ist bereits untersucht worden (Baumgartner, 2010; Baumgartner & Donges, 2010; Baumgartner, Donges, & Vogel, 2008). Im Resultat zeigt sich gemäss Baumgartner (2010), dass alle Kantone in irgendeiner Weise Regeln für die Regierungskommunikation aufgestellt haben. Zwischen den Kantonen bestehen jedoch Unterschiede

hinsichtlich der Verortung von Regeln auf verschiedenen Regelungsstufen (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Leitbild) sowie bezüglich des Inhaltes dieser Regeln. Vergleichende Gegenüberstellungen dieser rechtlichen Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation hat jedoch nicht nur deskriptiven Wert. Eine darauf basierende Typologie der kantonalen Regelsysteme hat Baumgartner zudem mit der Ausgestaltung des politischen Systems der Kantone in Beziehung gesetzt (Baumgartner, 2010; Baumgartner & Donges, 2010). Verschiedene Merkmale des politischen Systems wurden dabei als unabhängige Variable hinzugezogen, um Unterschiede in der Intensität der Reglementierung der Regierungskommunikation zu erklären. Diesbezüglich kommt Baumgartner (2010) zum Schluss, dass sich zwischen den Kantonen des sogenannten regierungskonkordanten Typs, «in der eine möglichst breite Integration der politischen Elite in der Exekutive angestrebt wird» (S. 46) und denjenigen des direktdemokratischen Typs, in denen sich eine Form der Demokratie findet, «die auf dem direkten Zugang zu direktdemokratischen Elementen und in der großen praktischen Bedeutung derselben basiert» (S. 46) einige Unterschiede ergeben. Insbesondere zwei Variablen, die in die Bestimmung der beiden Grundtypen kantonaler Demokratien eingehen, prägen dabei die Regelsysteme: Die Anzahl der Akteure in den kantonalen politischen Systemen (hier Parteien) sowie die Ausprägung der Konkordanz (Baumgartner, 2010). Regeln der Regierungskommunikation werden also in der bisherigen Forschung nicht nur als Strukturen betrachtet, die sich auf die Regierungskommunikation auswirken, sondern auch als durch zum Beispiel politisch-institutionelle Gegebenheiten beeinflusste Grössen konzipiert.

Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen eines Landes prägen auch gemäss Vogel (2010) die Ausgestaltung (Strukturen) und die Entwicklung (strukturelle Veränderungen) der Regierungskommunikation. Im Rahmen ihrer vergleichenden Untersuchung der Kommunikation nationaler Regierungen (Schweiz, Deutschland, Grossbritannien) kommt sie zum Schluss, dass das Konkordanzprinzip, das Kollegialitätsprinzip sowie die direktdemokratischen Institutionen als diejenigen Faktoren angesehen werden können, die in der Schweiz zu «Innovationsrestriktionen» (S. 160) oder «Innovationsproblemen» (S. 160) hinsichtlich der Regierungskommunikation führen. In der Folge unterscheidet sich die Schweiz in der Ausgestaltung und Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie auch im Umfang personeller und finanzieller Ressourcen der Regierungskommunikation von denjenigen der beiden anderen Länder (Vogel, 2010).

Auf der Ebene von Gemeinden kommen Klinger, Rösli und Jarren (2015) in einer Studie zur internet-basierten Kommunikation von Gemeinderegierungen zum Schluss, dass diese beispielsweise Social Media durchaus einsetzen, jedoch weniger zur Förderung politischer Partizipation. Als einen möglichen Grund dafür geben die Autoren formal institutionalisierte politische Partizipationsformen an, die einerseits eine Basis für politische Partizipationsexperimente bieten, andererseits aber auch ein Hemmnis für zusätzliche Formen der politischen Mitbestimmung darstellen können. So prägen politisch-institutionelle Faktoren auch auf der untersten Staatsebene die Regierungskommunikation.

Inhalte, Ziele, Kanäle und Zielgruppen

Studienergebnisse, die sich empirisch den *Inhalten* der Regierungskommunikation widmen, gibt es nur vereinzelt. Grossenbacher (1986) sowie Grossenbacher und Kollegen (2006) haben sich im Rahmen ihrer Untersuchung zum Einfluss von Wettbewerbsstrukturen kantonaler Medienmärkte auf den Umgang von Journalisten mit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit mit inhaltlichen Komponenten der Regierungskommunikation befasst. Vor dem Hintergrund der Berücksichtigung des Mediensystems als eine strukturelle Kontextkomponente wurde die Öffentlichkeitsarbeit von Kantonsregierungen im Rahmen von Input-Output-Analysen analysiert. So bilden Medienkonferenzen beziehungsweise die an die Medienschaffenden abgegebenen Informationsmaterialien den Rohstoff, der über eine journalistische Verarbeitung zum Output in Form von Berichterstattung transformiert wird. Diese Informationsmaterialien wurden inhaltsanalytisch untersucht, wobei sich gezeigt hat, dass die Behördenkommunikation keineswegs als durchgehend wertneutral zu erachten ist (Grossenbacher, Forsberg, Koch, & Brändli, 2006). Eine (kritische) Interpretation dieser Ergebnisse vor dem Hintergrund von Standards (z.B. Sachlichkeit, Ausgewogenheit) oder der Funktionen (z.B. Informationsfunktion versus Imageförderung) der Regierungskommunikation ist in der Arbeit ausgeblieben. Als Hauptergebnis im Hinblick auf den medienstrukturellen Kontext resultierte, dass «sich die strukturellen Gesetzmässigkeiten der Beziehung zwischen PR und Medien» (Grossenbacher et al., 2006, S. 94) stärker als der mediale Wettbewerb in den Kantonen auf den Umgang mit kantonaler Öffentlichkeitsarbeit auszuwirken scheinen.

In dieser Inhaltsdimension ist zudem auf ein Forschungsprojekt von Sybille Hardmeier und Christine Rothmayr zu verweisen, die mittels Frame- und Argumentationsanalysen die Pressemitteilungen von Behörden untersucht haben (Hardmeier, 2003). Die Autorinnen schlussfolgern, dass über die Inhalte der Pressemitteilungen nicht nur informiert, sondern durchaus auch «das Image als handlungsfähige Behörde» (Hardmeier, 2003, S. 251) transportiert wird. Die Grenzen zwischen einfacher Informationsvermittlung und dem Aufbau von Vertrauen sind daher teils fließend, wie Hardmeier (2005) konstatiert: «Formell wird zwar informiert, sozusagen als Subtext wird indessen häufig auch das Image der handlungsfähigen Behörde transportiert» (S. 100). Dadurch stellen sie – anders als Grossenbacher und Kollegen (2006) – auch die Verbindung her zwischen Inhalten und Funktionen der Regierungskommunikation.

Die Ziele der Regierungskommunikation sind im Hinblick auf die Inhalte der Regierungskommunikation ebenfalls von Interesse. Um diese Ziele empirisch zu erheben, wurden Behördenmitglieder nach den aus ihrer Sicht wichtigsten Zielen (Baumgartner, 2010), Funktionen (Hardmeier, 2003) oder Erfolgskriterien (Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003) der Kommunikation ihrer Organisation gefragt. Dabei wurde von den befragten Akteuren jeweils die Informationsfunktion genannt: So soll allgemein der Informationsstand erhöht werden (Hardmeier, 2003), die Öffentlichkeit soll über die Tätigkeiten der Regierung (Baumgartner, 2010) oder über eine wichtige Sachproblematik informiert werden (Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003). Auch das Fördern von Transparenz der Regierungstätigkeit und der Aufbau von Vertrauen in die Regierung ist ein als sehr wichtig erachtetes Ziel anzusehen (Baumgartner, 2010;

Hardmeier, 2003). Im Vergleich zu diesen Informations- und Supportfunktionen zeigen sich die Ergebnisse zum Issue- und Entscheidmanagement (Hardmeier, 2003) der Regierungskommunikation etwas ambivalent: Während gemäss Baumgartner (2010) diejenigen Ziele, die dem Entscheidmanagement dienen, insgesamt eher weniger wichtig sind, zeigen die Ergebnisse von Hardmeier und Rothmayr ein etwas anderes Bild. So soll die Kommunikation von Regierungen auch einen Beitrag dazu leisten, politische Ziele zu erreichen oder politische Themen in den öffentlichen Diskurs einzubringen (Hardmeier, 2003; Hardmeier, 2005).

Hinsichtlich der Inhalte interessiert des Weiteren, in welcher Form und unter Einsatz welcher Mittel, (Verbreitungs-)Kanäle oder Instrumente die Regierungen kommunizieren (Neuroni & Zielmann, 2004; Saxer, 2010). Hierzu stellt sich die Frage, wie die Botschaften von den Kommunikatoren zum Publikum gelangen. Dabei zeigt sich, dass sowohl auf Gemeinde-, Kantons- wie Bundesebene die klassische Medienarbeit und somit die indirekte Verbreitung der Botschaften von Regierungen (und Verwaltungen) via journalistische Nachrichtenmedien von grosser Bedeutung ist (Baumgartner, 2010; Hardmeier, 2003; Hardmeier, 2005; Klinger, Rösli & Jarren, 2015; Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003). Daneben zeichnet sich ein starker und umfangreicher Einsatz internetbasierter Anwendungen ab. Wie Studienergebnisse jedoch zeigen, dienen diese eher als Ergänzung zur klassischen Medienarbeit (Baumgartner, 2010; Baumgartner & Zogg, 2010) denn als substituierende Kanäle, über die Botschaften direkt an die Bevölkerung vermittelt werden sollen. Die Webseiten der Kantone beispielsweise werden «in erster Linie als Informations- und Servicemedium eingesetzt» (Baumgartner & Zogg, 2010, S. 56). Etwas differenzierter haben auch Klinger, Rösli und Jarren (2016) die Onlineaktivitäten von Regierungen analysiert. In ihrer Strukturanalyse der Webseiten der 159 grössten Schweizer Gemeinden zeigt sich, dass Schweizer Gemeinden durchaus auf interaktiv ausgerichtete Instrumente der Onlinekommunikation zurückgreifen, so zum Beispiel auf soziale Netzwerkplattformen oder Microblogs. Wie sich aber im Rahmen von Interviews mit Kommunikationsverantwortlichen entsprechender Städte herausgestellt hat, sind durchaus auch spezifische Gründe für den Einsatz solcher Plattformen in der Regierungskommunikation vorhanden: «A frequently mentioned reason was to reach new target groups through online communication, such as younger cohorts. This is related to the perception that younger citizens tend to stay informed via online channels rather than the traditional press» (Klinger, Rösli & Jarren, 2015, S. 1935). Eine direkte Verbindung der Regierung zur Bevölkerung über internetbasierte Plattformen ist für Städte also durchaus ein Anreiz, ersetzt bislang aber noch nicht die klassische Medienarbeit von Regierungen.

Der Einsatz bestimmter Formen und Instrumente ist zudem im Zusammenhang mit den Zielgruppen der Regierungskommunikation zu sehen. Im Gegensatz zu privaten Unternehmen beispielsweise erachten gemäss Hardmeier (2005) die Vertreter politischer Behörden «insgesamt mehr Bezugsgruppen als wichtig» (S. 95), denn politische Behörden in der Schweiz haben es «mit einer Vielzahl von Vetoplayers mit ganz unterschiedlichen Funktionen zu tun» (S. 95). Die wichtigste Zielgruppe – dies korrespondiert mit der zuvor betonten Wichtigkeit der journalistischen Vermittlung der Regierungskommunikation – sind

die klassischen Nachrichtenmedien beziehungsweise die bei diesen tätigen Journalisten (Hardmeier, 2003; Hardmeier, 2005; Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003). So zeigt sich unter anderem auf kantonaler (Baumgartner, 2010) und kommunaler Ebene (Klinger, Rösli & Jarren, 2015), dass journalistische Medien, die eine breite Öffentlichkeit mit Regierungsinformationen versorgen sollen, eine äusserst relevante Zielgruppe darstellen. Baumgartner (2010) kommt zudem zum Schluss, dass sich die Regierungskommunikation «vor allem in den lokalen und regionalen Zeitungen, in den lokalen und regionalen Radiostationen und im Lokalfernsehen» (S. 157) abspielt.

Akteure

Nebst den Kontextbedingungen und den Inhalten sind es auch die *Akteure*, die in der empirischen Forschung zur Regierungskommunikation untersucht werden. Hierzu sind in mehreren Studien unter anderem persönliche Attribute wie Aus- und Weiterbildung sowie berufsbezogene Merkmale wie Tätigkeitsprofile der Kommunikationsverantwortlichen von Behörden auf Kantonsebene (Baumgartner, 2010), auf Bundes- und Kantonsebene (Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003) sowie Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene (Hardmeier, 2003, 2005) erfasst worden. Insgesamt zeigen diese Studien, dass die Akteure, die die Kommunikationsaktivitäten von Regierungen verantworten, auf allen föderalen Ebenen über ein hohes Bildungsniveau (meist Hochschulabschluss) verfügen (Baumgartner, 2010; Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003). Zudem ist eine «starke Rekrutierung aus dem Journalismus» (Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003, S. 298) auffallend, was spezifisch auch für die Kantone gezeigt worden ist (Baumgartner, 2010). Bei den Tätigkeiten der Kommunikationsverantwortlichen im alltäglichen Geschäft steht Medien- und Pressearbeit an erster Stelle, gefolgt von der Betreuung des Internetangebots sowie der Beratung der Organisationsspitze und der Fachabteilungen in Kommunikationsbelangen (Baumgartner, 2010; Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003).

Nutzung und Wirkung

Im vierten und letzten Bereich der vorgeschlagenen Systematik sind Studienergebnisse zu verorten, die sich mit der *Nutzung und Wirkung* der Behördenkommunikation befassen. Zur Nutzung (vermittelter oder unvermittelter) Regierungsbotschaften lässt sich zum Beispiel auf eine Studie von Van der Heiden und Hänggli (2011) verweisen, die unter Verwendung von VOX-Daten die Nutzung der Botschaften einer Kantonsregierung (Abstimmungsbroschüre) im Vorfeld von Volksabstimmungen untersucht haben. Im Bereich der Wirkung staatlicher Kommunikation existieren einige Arbeiten zu öffentlichen Informationskampagnen (Bonfadelli & Hänsli, 2004; Leonarz, 2001, 2009). Zudem lassen Behörden wie das eidgenössische Bundesamt für Gesundheit die eigens lancierten Informations- und Präventionskampagnen im Rahmen der sogenannten Ressortforschung in der Regel durch externe wissenschaftliche Einrichtungen evaluieren.⁶ Eine Messung der Effektivität der Kampagnen ist jedoch ein schwieriges

⁶ Siehe <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/ressortforschung-evaluation/evaluation-im-bag.html> (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

Unterfangen, woher stärker Wahrnehmungs- denn Wissens-, Einstellungs- und Verhaltenseffekte erfasst werden (Rüefli & Schneider Stingelin, 2013).

Organisation der Regierungskommunikation

Weitere Forschungsergebnisse können der analytischen Mesoebene der Regierungskommunikation zugeordnet werden. Hier sind beispielsweise Erkenntnisse zur Verortung von Kommunikationspersonal oder -abteilungen in der formalen Organisationsstruktur oder auch die personellen und finanziellen Ressourcen zu erwähnen, die den Behörden für ihre Kommunikationsaktivitäten zur Verfügung stehen. Die personellen und finanziellen Ressourcen, die hierarchische Verortung der Regierungskommunikation und zusätzlich auch die Handlungsmöglichkeiten des mit Regierungskommunikation betrauten Personals (z.B. Versorgung mit internen Informationen, so unter anderem im Rahmen der Teilnahme an Sitzungen der Organisationsleitung) werden von Röttger, Hoffmann und Jarren (2003) als Indikatoren der «organisationsinternen Autonomie» (S. 165) der Öffentlichkeitsarbeit von Organisationen konzipiert. Solche Aspekte sind dann auch in Arbeiten auf Bundes- wie Kantonsebene analysiert worden (Baumgartner, 2010; Vogel, 2010). An dieser Stelle sollen nun jedoch nicht vorderhand absolute und relative Zahlen diskutiert werden. Viel eher interessieren Zusammenhänge zwischen verschiedenen Aspekten der Organisationsstruktur sowie Faktoren, die sich auf jene auswirken. Interessant ist zum Beispiel der Befund, dass zwischen den personellen Ressourcen und der Staatsebene, auf der sich eine Organisationseinheit befindet (ob es sich also beispielsweise um die Bundeskanzlei, ein Bundesdepartement, ein Bundesamt, eine kantonale Staatskanzlei oder ein kantonales Departement handelt) kein eindeutiger positiver Zusammenhang besteht (Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003).

Die Erhebung von finanziellen Ressourcen, die Regierungsorganisationen für ihre Kommunikation einsetzen, erweist sich in den meisten Fällen als schwierig. Dies trifft insbesondere im Hinblick auf die Kantone zu, da die entsprechenden Finanzmittel jeweils «nicht als eigener Posten im Budget aufgeführt» (Baumgartner, 2010, S. 124) werden. Vor dem Hintergrund des in den meisten Kantonen geltenden Öffentlichkeitsprinzips ist dies erstaunlich. Die bislang gesammelten Zahlen lassen sich in ihrer GrösSENDimension auch nicht ohne Weiteres miteinander vergleichen, da sich immer auch die Frage stellt, «was als Budget für die Kommunikation gelten soll» (Baumgartner, 2010, S. 124). Oder aber die publizierten Zahlen werden nicht oder zu wenig nach Organisationseinheiten aufgeschlüsselt. So beinhalten die Zahlen auf Bundesebene die Ausgaben sowohl der Bundeskanzlei als auch der Departemente (Vogel, 2010). Interessant erscheint aber die Tatsache, dass sich die in den Studien betrachteten Kommunikationsausgaben über die Zeit tendenziell erhöht haben, was sowohl für einige Kantone (Baumgartner, 2010) als auch für den Bund (Vogel, 2010) nachgewiesen wurde.

Diese Rekapitulation vorliegender Studien zur Regierungskommunikation in der Schweiz verweist auf ein eher vernachlässigtes und wenig bearbeitetes Forschungsfeld. In Anbetracht der diversen Facetten, welche gemäss der eingangs des Teilkapitels aufgezeigten Systematik nach Neuroni und Zielmann (2004) aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive bearbeitet werden können, sind bislang zwar

diverse Kategorien aufgegriffen worden. Was jedoch sowohl die Quantität als auch die Tiefenschärfe bisheriger Arbeiten anbelangt, sind die verschiedenen Facetten eher angeritzt denn ausführlich bearbeitet worden. Mit Ausnahme der beiden Monographien von Sabrina Baumgartner (2010) und Martina Vogel (2010) widmen sich die anderen hier referierten Studien nicht in einer vergleichbaren Differenziertheit dem Gegenstand der Regierungskommunikation. Auffallend ist zudem, dass für die subnationale Ebene der Gemeinden im Vergleich zu den anderen beiden Staatsebenen systematische und umfassende Arbeiten gänzlich fehlen. Bis auf die Studien von Klinger, Rösli und Jarren (2015, 2016), die vornehmlich auf die Onlinekommunikation grosser Gemeinden fokussiert haben, hat sich in der Schweiz keine kommunikationswissenschaftliche Arbeit explizit der Regierungskommunikation auf Gemeindeebene angenähert. Wie im folgenden kurzen Zwischenfazit zusammengefasst und ausgeführt wird, will die hier vorliegende Studie insbesondere diese Lücke schliessen.

2.4 Die Medienarbeit von Schweizer Stadtregierungen als Untersuchungsgegenstand

Die föderale Struktur der Schweiz garantiert nicht nur den Kantonen, sondern auch den Gemeinden entsprechende Autonomie hinsichtlich ihrer politisch-institutionellen Organisation, der Erhebung von Steuern sowie der Erfüllung von Aufgaben gemäss Subsidiaritätsprinzip. Die (politischen) Gemeinden in der Schweiz verfügen – ähnlich wie die Kantone – über ein hohes Selbstbestimmungsrecht. Zusammenfassend kann für die unterste Staatsebene der Schweiz gemäss Vatter (2014) konstatiert werden: «Im politischen System der Schweiz nehmen die Gemeinden als unterste politische Ebene eine im internationalen Vergleich bedeutende Stellung ein. Bemerkenswert sind die insgesamt ausgebaute Gemeindeautonomie und die vielfältigen Zuständigkeiten, die ihren Ausdruck in der kommunalen Finanz- und Steuerhoheit sowie in der Selbstverwaltung und -gesetzgebung finden» (S. 436). Eine Relativierung der umfassenden kommunalen Selbstbestimmung ergibt sich jedoch daraus, dass die Gemeinden diverse vom Bund und vor allem vom Kanton vorgegebene Aufgaben erfüllen, die weitaus mehr Ressourcen in Anspruch nehmen als die selbstgewählten Aufgaben (Vatter, 2014).

Vor dem Hintergrund der Fragestellung dieser Arbeit ist nun nicht von Bedeutung, welche Aufgabenbereiche politische Gemeinden bearbeiten, sondern die Tatsache, dass sie über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen (Vatter, 2014) und diverse Gemeindeangelegenheiten nicht nur ausführen, sondern auch selbständig regeln. Für die Regelung und Ausführung sind in den Gemeinden entsprechende Organe verantwortlich: Die Legislative, die in der Schweiz auf Gemeindeebene entweder in Form einer Bürgerversammlung oder eines Gemeindeparlamentes institutionalisiert ist, übt die rechtsetzende Gewalt aus. Jedoch spielt auch die mit der Ausführung der entsprechenden Regelungen und Aufgaben betraute Exekutive im Gesetzgebungsprozess eine zentrale Rolle, indem sie Gesetzesentwürfe und -vorlagen vor- wie ausarbeitet.

Obwohl die schweizerische Gemeindelandschaft sehr vielfältig ist und daher allgemeine Aussagen über die Organisationsweise der kommunalen Regierungssysteme nur schwer getroffen werden können, sind

einige politisch-institutionelle Gegebenheiten akzentuiert worden. So verfügen beispielsweise Regierungen im Vergleich zur Legislative innerhalb der kommunalen politischen Systeme über eine einflussreiche Position. Die Volkswahl der Regierungsmitglieder verunmöglicht zudem die Absetzung der Regierung als Ganzes oder in Teilen. Dies ist ein wesentliches Merkmal der schweizerischen Konkordanz- und Konsensusdemokratie. Diese Charakteristika sind jeweils in Verbindung mit weiteren Variablen zu sehen, so beispielsweise mit der Gemeindegrösse und der kommunalen Demokratiekonzeption.

Die Vielfalt der Gemeindelandschaft und die enormen Grössenunterschiede zwischen den Gemeinden legen nun eine Verengung der Perspektive nahe. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Regierungen derjenigen politischen Gemeinden, die über eine ständige Wohnbevölkerung von mehr als 10'000 Einwohnern verfügen. Solche Gemeinden werden im weiteren Verlauf als Städte bezeichnet. Zudem liegt der Fokus auf den Städten der deutschsprachigen Schweiz, da die Regierungssysteme sich zwischen Schweizer Städten nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher «rechtstraditioneller Entwicklungen» (Bützer, 2007, S. 61) in den verschiedenen Landesteilen unterscheiden.

Stadtregierungen sind im Verständnis dieser Arbeit formale Organisationen. Eine Stadtregierung setzt sich aus einer (politischen) Regierungsspitze, der Kollegialbehörde (Regierung im engeren Sinne als Behörde) und einer Kernverwaltung zusammen. In diesem Verständnis von Stadtregierungen als Regierungsorganisationen (Regierung im weiteren Sinne als Organisation) verfügt diese über eine Binnenorganisation, die in der Schweiz im Wesentlichen durch zwei Prinzipien geprägt ist: Durch das Kollegialitäts- und das Departementalprinzip. Wie oben beschrieben, führt diese Binnenorganisation zur Problematik in der analytischen Abgrenzung von Regierungs- und Verwaltungskommunikation. Hier wird auf dem Ansatz der Kernexekutive nach Vogel (2010) aufgebaut. Entsprechend wird die Verwaltungskommunikation also aus dem Fokus gerückt und die Analyse zielt auf diejenigen Stellen innerhalb der Stadtregierungsorganisation ab, die an der Kommunikation der Kollegialbehörde beteiligt sind. So sind in die Kommunikationsaktivitäten jeweils verschiedene Stellen der Gesamtorganisation involviert, so die Mitglieder der Kollegialbehörde, Stabstellen der Kollegialbehörde sowie Stellen der Kernverwaltung, die die Regierungsgeschäfte und -projekte bearbeiten.

Im Mittelpunkt des Interesses steht in dieser Arbeit die allgemeine Kommunikation zur Regierungstätigkeit, die sowohl proaktiv als auch reaktiv sein kann. Die verhaltenslenkenden Kommunikations- und Informationstätigkeiten sowie die Kommunikation im Rahmen von Volksabstimmungen spielen eine untergeordnete Rolle.

Regierungskommunikation erfüllt rechtsstaatliche und demokratische Funktionen, sie stellt aus Sicht der Regierung aber nicht zuletzt auch ein Mittel zum Zweck dar. Insofern ist Regierungskommunikation als nach aussen gerichtete Kommunikation aufzufassen, die im Rahmen eines Kommunikationsmanagements geplant, umgesetzt und gesteuert wird. So setzen Regierungen verschiedene Kommunikationsformen und -instrumente ein, die sowohl direkte Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern wie auch Medienarbeit umfassen. Wenn in dieser Arbeit von Öffentlichkeitsarbeit als «Oberbegriff für die

nach aussen gerichtete Kommunikation» (Borucki, 2014, S. 46) einer Regierung gesprochen wird, so ist diese nicht hinsichtlich « [...] einer inszenierten, nicht diskursiven Selbstdarstellung partikularer Interessen» (Heinze, 2012, S. 29) zu verstehen. Vielmehr wird über diesen Begriff zum Ausdruck gebracht, dass Regierungskommunikation durch ein (strategisch) geplantes «Kommunikationsverhalten und Management von Informations- und Kommunikationsprozessen» (Hardmeier, 2005, S. 91) charakterisiert ist.

Der Überblick zum aktuellen Forschungsstand zur Regierungskommunikation in der Schweiz hat gezeigt, dass erstens die journalistischen Nachrichtenmedien für Regierungen nach wie vor von hoher Bedeutung sind. Sie dienen den Regierungen als Hauptvektoren in der Verbreitung ihrer Botschaften an die Bevölkerung. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass die Medienarbeit eine zentrale Rolle in den Tätigkeitsprofilen von Kommunikationsverantwortlichen einnimmt und dass Medienschaffende von Behördenvertretern als wichtige Zielgruppe der Regierungskommunikation eingeschätzt werden. Zweitens ist basierend auf der Rekapitulation zu konstatieren, dass im Feld der Regierungskommunikation auf Gemeindeebene insgesamt eine beträchtliche Forschungslücke besteht. Beide Aspekte werden mit dem vorliegenden Beitrag adressiert. Vor diesem Hintergrund ist der Untersuchungsgegenstand dieser Studie die Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen. Im folgenden Kapitel wird genauer darauf eingegangen, was hier unter dem Begriff der Medienarbeit verstanden wird.

3 Kommunikationsmanagement als Rahmenkonzept für die Medienarbeit

In diesem dritten Kapitel wird das Kommunikationsmanagement als ein Rahmenkonzept für die Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen in die Diskussion eingeführt. Hierzu wird Regierungskommunikation in einem ersten Schritt als Organisationskommunikation definiert (Kapitel 3.1). Darauf aufbauend werden die Prozesse des Kommunikationsmanagements analytisch differenziert (Kapitel 3.2). In einem dritten Teil wird schliesslich die Medienarbeit als ein Bereich im Management externer Kommunikationsaktivitäten von Stadtregierungen definiert (Kapitel 3.3).

3.1 Die Kommunikation von Stadtregierungen als Organisationskommunikation

Da Stadtregierungen im weitgefassten Sinne Organisationen sind, ist Stadtregierungskommunikation als Kommunikation von Organisationen und somit als Organisationskommunikation zu verstehen. Letzterer Begriff bedarf nun einer Klärung. Mit Organisationskommunikation ist einerseits ein Forschungsfeld angesprochen, andererseits bezeichnet sie die verschiedenen mit Organisationen zusammenhängenden Kommunikationsformen und -modi. In der deutschsprachigen Kommunikationswissenschaft wird der Begriff der Organisationskommunikation häufig mit Public Relations (PR) oder Öffentlichkeitsarbeit von Organisationen gleichgesetzt. Diese Begrifflichkeiten werden in verschiedenen Disziplinen uneinheitlich definiert, verwendet sowie auf unterschiedlichen Analyseebenen betrachtet. Daher sind diese Begriffe kurz aufzugreifen und entsprechend zu systematisieren.

Organisationskommunikation als Forschungsfeld

Im Hinblick auf die Organisationskommunikation als ein abgrenzbares Forschungsfeld oder ein Fachbereich innerhalb der Kommunikationswissenschaft finden sich zwei Traditionen. So ist eine nordamerikanische Perspektive von der Forschungstradition im deutschen Sprachraum zu unterscheiden. Im deutschsprachigen Kontext bezieht sich das Forschungsfeld der Organisationskommunikation verstärkt auf PR-Forschung (Weder, 2010) und ist als «multidisziplinäres Forschungsfeld» (Röttger, Preusse & Schmitt, 2014, S. 34) zu bezeichnen. Nebst Kommunikationswissenschaftlern steuern auch Betriebswirtschaftler und Organisationssoziologen theoretische wie empirische Beiträge bei. Im nordamerikanischen Kontext wird das Forschungsfeld *organizational communication* traditionellerweise im Zusammenhang mit interpersonalen Kommunikationsbeziehungen innerhalb von Organisationen gesehen (Weder, 2010). Dies markiert einen distinkten Forschungsbereich, was sich unter anderem an Forschungsobjekten, Epistemologie und Methodologie zeigt (Wehmeier, Rademacher & Zerfass, 2013). In dieser Arbeit wird nun an die deutschsprachige Forschungstradition angekoppelt, in der «Organisationskommunikation als Oberbegriff für PR und ähnliche Kommunikationstypen beziehungsweise Synonym für PR» (Wehmeier, Rademacher & Zerfass, 2013, S. 11) verstanden werden kann.

Organisationskommunikation oder Public Relations als Forschungsgegenstand

In einem umfassenden, integralen Verständnis beinhaltet Organisationskommunikation «sowohl Kommunikation in als auch Kommunikation von Organisationen und bezieht sich damit auf Kommunikationsprozesse, die wesentlich durch die Organisation als Einflussgrösse geprägt sind» (Theis-Berglmeier, 2003, S. 18). Diese umfassendste Sichtweise auf Organisationskommunikation bezieht alle Kommunikationsformen in und von Organisationen mit ein (Herger, 2004). Teils wird in Definitionen zudem die Kommunikation über Organisationen mit dazu gezählt (Weder, 2010), so also beispielsweise die journalistische Berichterstattung über Organisationen. Für den Forschungsgegenstand dieser Arbeit folgt daraus, dass in diesem umfassenden Verständnis sowohl interne und externe Kommunikationsprozesse sowie die Kommunikation über Regierungen als Regierungskommunikation aufgefasst würden. Organisationskommunikation ist dann als Überbegriff von PR und Unternehmenskommunikation (Röttger, Preusse & Schmitt, 2014) zu verstehen.

Im vorliegenden Beitrag wird nun ein Teilbereich der Organisationskommunikation betrachtet, so die Kommunikation *von* oder *aus* Organisationen (Weder, 2010). In Anlehnung an die PR-Forschung im deutschsprachigen Raum werden hier also diejenigen Kommunikationsprozesse einer Regierung fokussiert, die nach aussen, an spezifische Bezugsgruppen sowie allgemeiner an ein breites Publikum gerichtet sind. Dabei bildet die Auseinandersetzung mit «PR (verstanden als Kommunikationsmanagement) und deren Funktion für eine Organisation [...]» (Weder, 2010, S. 130) den Fokus.

Public Relations wird disziplinar verschieden definiert und daher auch in Differenzierungen der Organisationskommunikation unterschiedlich verortet: So stellt PR in der Betriebswirtschaftslehre eine «Unterfunktion des Marketings dar und ist ein absatzförderndes Instrument neben anderen, wie z.B. Mediawerbung, Verkaufsförderung, Sponsoring und Direct Marketing» (Röttger, Preusse & Schmitt, 2014, S. 22). Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht unterscheidet sich sowohl die Perspektive auf als auch die Reichweite des Begriffes. So wird Public Relations breiter gefasst als im betriebswirtschaftlichen Verständnis: «Sie wird hier zum einen im Hinblick auf ihren gesellschaftlichen Stellenwert und ihre Funktion für die Gesellschaft definiert [...] Zum anderen wird PR in kommunikationswissenschaftlichen Ansätzen als Kommunikationsfunktion von Organisationen betrachtet» (Röttger, Preusse & Schmitt, 2014, S. 22). Insgesamt zeigt sich nach Röttger, Preusse und Schmitt (2014) jedoch für die kommunikationswissenschaftliche Forschung, dass «sich die PR-Theoriebildung im Spannungsfeld zwischen gesellschafts- und organisationsbezogenen Ansätzen einerseits sowie system- und handlungstheoretischen Ansätzen andererseits» (S. 38) bewegt und «keine dominierende theoretische Perspektive auf PR» (S. 38) besteht. Für Jarren und Röttger (2015) bedarf es daher für Fortschritte in der theoretischen Fundierung wie auch in der empirischen Auseinandersetzung «einer Fortsetzung und Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen Sozialwissenschaften» (S. 43), da sich PR «allein aus einer kommunikationswissenschaftlichen Perspektive nicht überzeugend beschreiben und erklären» (S. 43) lässt. Eine umfassendere Darstellung verschiedener Definitionen, theoretischer Perspektiven und Zugänge zur PR

ist an anderer Stelle geleistet (so zum Beispiel bei Fröhlich, Szyszka & Bentele, 2015; Röttger, Preusse & Schmitt, 2014).

Hinsichtlich der Argumentation dieses Beitrages ist jedoch eine Entscheidung dazu fällig, wie der Begriff im Rahmen des Forschungsvorhabens verstanden wird. Public Relations wird in dieser Arbeit in einem funktionalen Verständnis als derjenige Teilbereich der Organisationskommunikation angesehen, «mittels derer die Kommunikationsbeziehungen zwischen Organisation und Umwelt hergestellt, gestaltet und auf Dauer gestellt werden sollen» (Röttger, Preusse & Schmitt, 2014, S. 27). Der im alltäglichen Sprachgebrauch, im wissenschaftlichen Verständnis sowie auch in der Berufspraxis grundsätzlich negativ konnotierte und beispielweise mit Persuasion oder Manipulation gleichgesetzte Begriff der PR ist jedoch nur bedingt geeignet. In der Forschung wird er daher auch zusehends durch den (wert-)neutraleren Begriff des Kommunikationsmanagements verdrängt, wobei auch diesen Begriff neueren Datums ähnliche Abgrenzungsprobleme plagen (Röttger, Preusse & Schmitt, 2014; Sandhu, 2013): Teils wird PR als Synonym für Kommunikationsmanagement verwendet, teils stellt Ersteres einen Teil von Letzterem dar.

Kommunikationsmanagement

Hier wird Kommunikationsmanagement nun in Anlehnung an Zerfass (2010a), Röttger (2009) sowie Röttger, Preusse und Schmitt (2014) als Prozess der Steuerung, Planung, Organisation und Kontrolle der Kommunikation von Organisationen verstanden. Mit diesem Verständnis des Kommunikationsmanagements wird eine prozessorientierte Perspektive eingeschlagen. Der Vorteil dieser Sichtweise auf die externe Kommunikation von Regierungen ist, dass sie anders als Regierungs-PR oder Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen keine normative Vorbelastung beinhaltet. Sie lenkt vom Stallgeruch «[...] einer inszenierten, nicht diskursiven Selbstdarstellung partikularer Interessen» (Heinze, 2012, S. 29) ab. Der Blick fällt somit auf «das geplante Kommunikationsverhalten und Management von Informations- und Kommunikationsprozessen durch Organisationen» (Hardmeier, 2005, S. 91). Die Art und Weise, wie Regierungen ihre Kommunikationsprozesse managen, ist durchaus strategisch geprägt. Der Fokus verschiebt sich jedoch von den strategischen Funktionen und Formen der externen Kommunikation für Regierungen auf die strategisch geprägten Prozesse der Produktion von Kommunikationsinhalten.

Eine solche Herangehensweise stützt die analytische Meso-Perspektive dieses Beitrages, in welcher die Aufmerksamkeit den Organisationsstrukturen und den Prozessen der Medienarbeit gilt. Das Konzept des Kommunikationsmanagements wird im Folgenden daher nicht funktional betrachtet, sondern die damit verbundene Prozessheuristik gilt als Basis für die Analyse der Medienarbeit.

3.2 Prozesse im Kommunikationsmanagement

Der Gesamtprozess des Kommunikationsmanagements wird hier als ein Zyklus, als eine Abfolge von Aktivitäten, die in ihrer Gesamtheit nach einem vorgegebenen Muster ausgeführt werden, in einem engen Zusammenhang zueinanderstehen und einem bestimmten Zweck dienlich sind, modelliert. Dieser Zyklus lässt sich analytisch in Teilprozesse differenzieren.

In der deutschsprachigen PR-Forschungstradition wird diesbezüglich auf solche Modelle verwiesen, die das Kommunikationsmanagement unter dem Aspekt der Professionalität abbilden. Solche Ansätze beziehen sich vornehmlich auf den Bereich gewinnorientierter Unternehmen (Merten, 2013a; Röttger, Preusse & Schmitt, 2014; Zeffass, 2010a). Die in der Folge referierten Ansätze werden nun aber nicht in Bezug auf Fragen zur Professionalisierung der Kommunikation von Schweizer Stadtregierungsorganisationen angewendet. Das Kommunikationsmanagement von Regierungen wird daher nicht an Benchmarks gemessen werden. Eine Bewertung dazu, ob Regierungsorganisationen ihre nach aussen gerichtete Kommunikation mehr oder weniger professionell ausführen, ist nicht Inhalt dieses Beitrages. Ziel ist die Rekonstruktion der Verfahrensweisen und Aktivitäten in der Medienarbeit von Regierungen. Damit unterscheidet sich dieser Beitrag einerseits von der Forschungslinie, die das Management der Regierungskommunikation an Professionalitäts-Benchmarks der Unternehmenskommunikationsliteratur misst (Raupp & Kocks, 2018). Andererseits wird dieselbe prozessorientierte Perspektive eingeschlagen, die aus einem marktorientierten Kontext stammt. Dabei ist hinsichtlich der Verwendung dieser Modelle und der mit diesen verbundenen Begriffen stets zu bedenken, dass es sich bei Regierungen nicht um ökonomische Organisationen handelt, die primär wirtschaftliche Ziele verfolgen.

Erstens erscheint hier ein Ansatz aus der Theorie der Unternehmenskommunikation nach Zeffass (2010a) interessant. In seiner Sichtweise ist das Kommunikationsmanagement (idealerweise) in der strategischen Organisationsführung verankert und wird daher als essentiell für den Organisationserfolg anerkannt. Die Organisationsführung gestaltet sodann die (formalen) Organisationsstrukturen auf eine rationale Art und Weise aus und stellt die erforderlichen Ressourcen für ein integriertes Kommunikationsmanagement zur Verfügung. In diesem Rahmen bezeichnet er das Kommunikationsmanagement einer Organisation als «verschiedene Schritte, deren Zusammenhang und Abfolge dem klassischen Zyklus der Unternehmenssteuerung entspricht» (S. 321). Diese Schritte umfassen die (Situations-)Analyse, Planung, Realisierung und Kontrolle (dazu z.B. auch Merten, 2013a; Röttger, Preusse & Schmitt, 2014). Die Analyse umfasst eine kontinuierliche Erfassung der Beziehungen zwischen einer Organisation und ihren Bezugsgruppen (z.B. über eine Stakeholder- oder Kommunikationsfeldanalyse), um Risiken oder Möglichkeiten zu erkennen, die für die Organisation bestehen oder mit denen sie in naher sowie ferner Zukunft konfrontiert wird (z.B. Thementracking, Meinungsforschung). In einer Planungsphase geht es um die «Formulierung, Bewertung und Auswahl alternativer Kommunikationskonzepte» (Zeffass, 2010a, S. 321). Vor dem Hintergrund eines Konzeptes zur Öffentlichkeitsarbeit, welches sich aus den übergeordneten Organisationszielen und -strategien ableitet, werden die Kommunikationsmassnahmen

geplant und entwickelt. So werden unter anderem Massnahmenpläne erstellt, Kernbotschaften formuliert, Kommunikationsmix sowie Zeit- und Ressourcenpläne festgelegt (Röttger, Preusse & Schmitt, 2014). In der Realisierung der geplanten Kommunikationsaktivitäten erfolgt dann eine Umsetzung der ausgewählten Alternativen, so zum Beispiel die Durchführung einer Medienkonferenz oder auch das weniger vorstrukturierte Beantworten von Medienanfragen. Schliesslich wird im Rahmen einer Ergebniskontrolle eruiert, was aus den Kommunikationsaktivitäten resultiert ist. Zudem ist der Management-Zyklus insgesamt über eine kontinuierliche Prozesskontrolle unterstützt und gesteuert. Das bedeutet, die vier Phasen des Kommunikationsmanagements werden stets evaluiert und gegebenenfalls optimiert (PR-Controlling).

Zu erwähnen ist nun zweitens auch ein Phasenmodell, welches spezifisch auf Regierungskommunikationsprozesse angewendet worden ist. Im Ansatz von Canel, Sanders und Holz-Bacha (2011) wird auf der Literatur zur strategischen Planung und zum Qualitätsmanagement aufgebaut. Auch diese Sichtweise hat ihr Fundament ursprünglich in der Forschung zu gewinnorientierten Organisationen: Ihre Differenzierung der Prozesse der Regierungskommunikation stützt sich auf den von Cutlip, Center und Broom (1994) vorgeschlagenen Management-Zyklus der Public Relations, der im ursprünglichen Sinne vier Phasen umfasst. Die Forscherinnen nennen in ihrem Modell zur Analyse der Regierungskommunikation in unterschiedlichen Ländern hingegen nur drei Teilbereiche: Informationsbeschaffung und -analyse, Informationsverbreitung und Informationsevaluation. So subsumieren die Autorinnen unter die Informationsbeschaffung die beiden im Ansatz von Zerfass (2010a) aufgezeigten Prozessphasen der Situationsanalyse und Planung. Auf dieser Informationsbeschaffung bauen die weiteren (Teil-)Prozesse des Kommunikationsmanagements von Regierungen auf. Mit Prozessen der Informationsverbreitung verbinden Canel, Sanders und Holz-Bacha (2011) die Kommunikationsinstrumente oder -formen, die zur Verbreitung von Regierungsinformationen eingesetzt werden. Hierzu gehören also die konkreten Umsetzungsmassnahmen und -plattformen wie zum Beispiel Pressekonferenzen, Kampagnen, Webseiten, Twitter oder YouTube. In der dritten Prozesskategorie werden Aktivitäten erfasst, die sich auf Feedbackmechanismen und die Qualitätssicherung beziehen. Ähnlich wie bei Zerfass (2010a), jedoch weniger differenziert, sind diese Prozesse auf eine Beurteilung der Ergebnisse wie auch eine allfällige Optimierung des Gesamtprozesses des Kommunikationsmanagements bezogen. Zu erwähnen ist in Bezug auf dieses Modell, dass die betrachteten Prozesse rein analytisch voneinander losgelöst sind. Der gesamte Kommunikationsmanagementprozess ist zyklisch und es bestehen Rückkoppelungen zwischen den Phasen (Cutlip, Center & Broom, 1994).

Die Betrachtung von Regierungskommunikation aus der prozessorientierten Perspektive des Kommunikationsmanagements verdeutlicht, dass Regierungen mit ihren Kommunikationsaktivitäten, dies unter Einsatz verschiedener Methoden und Ressourcen, bestimmte Ziele verfolgen (Canel & Sanders, 2013). Ziel des Kommunikationsmanagements von Regierungen ist es, funktionsfähige Informations- und Kommunikationsbeziehungen mit verschiedensten Anspruchsgruppen aufrechtzuerhalten, um dadurch die Legitimität ihrer Handlungen zu erhöhen und dadurch das Vertrauen seitens der Anspruchsgruppen

zu festigen. Zudem werden über einen solchen Ansatz die Prozesse in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt, so wie sie in den dargestellten Modellen erläutert wurden.

Prozesse des Kommunikationsmanagements sind hier nun in Anlehnung an Sanders und Canel (2013) definiert als strukturierte, organisationale Aktivitäten, die im Hinblick auf die Erreichung spezifischer Ziele ausgestaltet worden sind: «Assessing processes – understood as structured activities designed to produce a specific goal – in relation to communication practices can provide a picture of the extent to which government communication is carried out with a strategic perspective» (S. 301). In diesem Ansatz wird die erwähnte strategische Komponente der Regierungskommunikation erneut ersichtlich. Das Kommunikationsmanagement trägt zur Zielerreichung bei. Der Begriff ‘strategisch’ wird nun in diesem Zusammenhang aber konzeptionell in seiner einfacheren Bedeutung verwendet: «Der *einfachere* Typ wird meist als Weg-Ziel-Problem beschrieben, der das Erreichen eines Ziels unter Planung der zu gehenden Schritte und der Berücksichtigung von störenden, aber bekannten und konstanten Randbedingungen beinhaltet» (Merten, 2013b, S. 108). Die Prozesse beziehungsweise die organisationalen Aktivitäten in den Bereichen Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation finden daher nicht unreflektiert statt. Sie werden vor dem Hintergrund der Gesamtheit der Aktivitäten, die sich auf das Kommunikationsmanagement beziehen und somit als Teil eines geplanten grösseren Gesamtzusammenhangs, verstanden. Organisationale Aktivitäten können in diesem Verständnis als mehr oder weniger strategisch implementiert beschrieben werden. Oder wie im Folgenden weiter argumentiert wird: Sie können in verschiedenen Organisationen ähnlich oder unterschiedlich institutionalisiert sein.

Aus den aufgezeigten Ansätzen zum (strategischen) Kommunikationsmanagement werden für diese Arbeit die folgenden Konzepte entlehnt: Die prozessorientierte Perspektive auf das Kommunikationsmanagement wird als Heuristik auf die Medienarbeit von Stadtregierungen übertragen. Im Unterschied zu Sanders, Canel und Holz-Bacha (2011) können die Phasen des Kommunikationsmanagements und somit die Prozesse der Regierungskommunikation beispielsweise nach den Modellen bei Zerfass (2010a) oder Röttger, Preusse & Schmitt (2014) analytisch differenzierter dargestellt werden. Insofern bietet es sich für diese Arbeit an, sich das Kommunikationsmanagement als einen Gesamtprozess vorzustellen, der vier miteinander verschränkte Phasen umfasst: Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation. Mit Verweis auf Sanders und Canel (2013) werden die Prozesse der Regierungskommunikation analytisch als strukturierte Organisationsaktivitäten verstanden, die sich den vier Phasen zuordnen lassen. Zudem ist das Kommunikationsmanagement Teil der Strategie einer Stadtregierung: Es dient dem übergeordneten Ziel der Legitimation von Regierungshandeln. Im letzten Abschnitt wird dieses Verständnis noch auf den konkreten Untersuchungsgegenstand dieser Studie angewendet.

3.3 Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungen

Medien- oder Pressearbeit ist ein Teilbereich der externen, nach aussen gerichteten Kommunikation von Organisationen. Sie bezieht sich auf die Beziehung zwischen Organisationen und den journalistischen

Nachrichtenmedien. Somit bildet sie eine Facette des Kommunikationsmanagements von Stadtregierungsorganisationen. Das bedeutet, dass diejenigen organisationalen Aktivitäten, die sich auf die Medienarbeit beziehen, als einem Managementprozess zugehörig konzipiert werden. Um diese Sichtweise nun zu präzisieren, ist vorerst eine nähere Bestimmung des Begriffes der Medienarbeit erforderlich.

Allgemein wird der Begriff Medienarbeit in der internationalen Forschungsliteratur wie in der Praxis häufig synonym mit PR-Arbeit verwendet und daher auch undifferenziert eingesetzt (Szyszka & Christoph, 2015). Will man jedoch systematisch nachzeichnen und verstehen, wie Medienarbeit als eine Form der externen Kommunikation organisiert ist und abläuft, so bedarf es einer genaueren Umschreibung des Begriffs. Nach Zerfass (2014) umfasst Presse- und Medienarbeit keinen eigenen Teilbereich der Kommunikation von Organisationen, wohingegen dies zum Beispiel für die interne Kommunikation oder Public Relations zutrifft. Medienarbeit stellt ein Kommunikationsinstrument oder eine Vorgehensweise dar, die in allen Teilbereichen der Organisationskommunikation eingesetzt werden kann. Medienarbeit ist nach dieser Definition also unter anderem Teil des umfassenderen Begriffes der PR und ist nicht mit dieser gleichzusetzen. Mit dieser Sichtweise einher geht das hiesige Verständnis des Begriffes, wonach das Kommunikationsmanagement von Organisationen nicht nur in Bezug auf die Medienarbeit zu verstehen ist, sondern auf sämtliche gegen aussen gerichtete Kommunikationsaktivitäten. Entgegengehalten wird dieser sehr engen Begriffsbestimmung jedoch, dass Medienarbeit nicht lediglich ein Kommunikationsinstrument darstellt. Über die oben angesprochene nach wie vor hohe Relevanz insbesondere der Presse, stellt sie ein zentraler Pfeiler im Kommunikationsmanagement von Stadtregierungen und nicht bloss ein Instrument (wie z.B. die Medienmitteilung oder die Medienkonferenz) dar.

Bisherige wissenschaftliche Definitionen verweisen vor allem auf funktionale Aspekte der Medienarbeit. Einige fokussieren mehr auf die Vermittlungslogik, andere eher auf den Zweck von Medienarbeit oder auf beide Aspekte. Erstere Ansätze legen den Fokus stärker auf die Rolle journalistischer Nachrichtenmedien in der Regierungskommunikation. So können über Medienarbeit den Nachrichtenmedien «[...] gezielt Informationen angeboten werden, die von diesen als reichweitenstarken und glaubwürdigen Mittlern veröffentlicht werden sollen und so die jeweiligen Leser bzw. Nutzer als die eigentlich relevanten Bezugsgruppen erreichen» (Schulz-Bruhdoel, 2007, S. 400). In dieser aus Perspektive des Kommunikators funktionalen Definition wird auf die über massenmediale Angebote vermittelte, indirekte Kommunikation zwischen Organisationen und ihren Bezugsgruppen hingewiesen. Die Medienarbeit wird als Mittel zum Zweck der Vermittlung dargestellt.

Definitionsansätze der zweiten Gruppe gehen einen Schritt weiter: Nebst der Vermittlungslogik sehen sie die Medienarbeit als « [...] beabsichtigte und gezielte Selbstdarstellung einer Organisation, ihrer Leistungen und Standpunkte gegenüber Medien bzw. Journalisten [...]» (Szyszka & Schmitz, 2006, S. 174). Die Zielorientierung aus Sicht der Organisation wird weiter gefasst, in dem nebst dem Erreichen der Zielgruppe auch die inhaltlichen Ziele der Medienarbeit betont werden: «Ziel dieser Aktivitäten ist eine geprüfte, aber in ihrer wertenden Ausrichtung möglichst unveränderte Weiterverbreitung der vorgeschlagenen Kern- und Schlüsselaussagen» (Szyszka & Schmitz, 2007, S. 174). Auch Isabelle Borucki

(2014) versteht unter Medienarbeit, dies im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen, eine «mitunter strategisch gezielte Vermittlung politischer Entscheidungen durch Informationsweitergabe an Journalisten als direkte Einflussversuche auf die mediale Agenda [...]» (S. 45-46). Und auch für Hoffjann (2014) verfolgt Medienarbeit spezifische Ziele in Bezug einerseits auf die Steuerung der Agenda journalistischer Nachrichtenmedien, andererseits aber auch im Hinblick auf die eigentlichen Bezugsgruppen einer Organisation:

«Die Presse- und Medienarbeit umfasst alle Steuerungsversuche gegenüber der Zwischenzielgruppe der Journalisten bzw. der journalistischen Medien, um damit indirekt die journalistischen Publika als eigentliche Zielgruppe [...] zu erreichen. Die Presse- und Medienarbeit kann damit als doppelte Kontextsteuerung verstanden werden, die die Autonomie nicht verletzt, sondern durch das Setzen von Anreizen zu steuern versucht. Die Presse- und Medienarbeit simuliert dabei journalistische Selektionskriterien bzw. Operationsweisen wie Nachrichtenfaktoren, journalistische Arbeitsroutinen und Zwänge, um die Berichterstattung im eigenen Sinne zu beeinflussen» (Hoffjann, 2014, S. 680-681).

Medienarbeit ist daher auch im Zusammenhang mit den Zielen einer Organisation zu verstehen. Sie stellt insofern absichtsvolles, strategisches Handeln dar, als dass sie mit einem Plan verbunden ist, der den Einsatz bestimmter Mittel und Methoden zur Erreichung dieser Organisationsziele vorsieht.

Die aufgeführten Begriffsbestimmungen rücken die Zielgruppe der Medienarbeit, den Vermittlungsscharakter journalistischer Nachrichtenmedien sowie die Funktionen der Medienarbeit für eine Organisation in den Mittelpunkt. Eine etwas ältere Definition von *Media Relations* (der Begriff ist in dieser Arbeit synonym zum Begriff der Medienarbeit zu verwenden) greift diese Aspekte auf und differenziert zudem zwischen proaktiver und reaktiver Medienarbeit als zwei unterschiedliche Modi: «Contacting news Media, magazines, Sunday supplements, freelance writers, and trade publications with the intent of getting them to publish or broadcast news and features about or originated by the organization. Responding to media requests for information, verification of stories, and access to authoritative sources» (Cutlip, Center & Broom, 1994, S. 33). Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Studie umfasst dieses Verständnis die Medienarbeit von Amtes wegen sowie auf Anfrage. Die direkte Ansprache von Journalisten erfolgt insofern absichtsvoll und gezielt, als dass Botschaften der Regierung in die Berichterstattung eingespeist werden sollen. Dies nicht nur zum Zwecke, dass sie über reichweitenstarke Publikationen breit gestreut und den eigentlichen Bezugsgruppen der Regierung zugetragen werden, sondern auch um der übergeordneten Zielerreichung von Regierungen zu dienen. Die an Regierungen gerichteten Anfragen von Journalisten werden beantwortet. Es werden Kontakte innerhalb der Organisation vermittelt, was ebenfalls in den Rahmen der Medienarbeit fällt, da die Auskünfte von Kommunikationsbeauftragten oder Fachbeamten sich in der Berichterstattung niederschlagen können.

Was nun im Hinblick auf das hier geltende Verständnis von Medienarbeit als Teil der externen Kommunikation von Regierungen noch fehlt, was in den aufgezeigten Definitionen nur implizit zum Tragen kommt, das ist ein prozessorientiertes Verständnis von Medienarbeit. Um die hier vertretene Sichtweise auf das Kommunikationsmanagement zu untermauern, ist Medienarbeit als ein spezifischer Typ, als eine Subfunktion des integralen Kommunikationsmanagements (Szyszka & Christoph, 2015, S. 800) anzusehen. Daneben bilden weitere Typen, so das Management der Kommunikationsbeziehungen zu

Bürgerinnen und Bürgern, Teilbereiche des umfassenden Konzeptes. Die Differenzierung externer Kommunikationsaktivitäten anhand von Subfunktionen des Kommunikationsmanagements ist hier jedoch rein analytisch zu sehen.

Die in diesem Kapitel vorgeschlagene Kategorisierung der Prozesse des Kommunikationsmanagements ermöglicht eine systematische empirische Analyse der Medienarbeit von Stadtregierungen: So sind organisationale Aktivitäten in Stadtregierungsorganisationen, die im Zusammenhang mit der Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation der Medienarbeit stehen, als Prozesse der Medienarbeit zu verstehen. Diese Aktivitäten beziehen sich auf die Beschaffung von Informationen, die als Grundlage für die Medienarbeit dienen. Sie umfassen Planungs- und Koordinationsprozesse in der Medienarbeit, die proaktive wie reaktive Weitergabe von Regierungs-Informationen an journalistische Nachrichtenmedien sowie die Evaluation einerseits der Zielerreichung und andererseits der Teilprozesse selbst. In der Gesamtheit sind diese Aktivitäten als Medienarbeit beziehungsweise als das Medienarbeitsmanagement einer Stadtregierung zu verstehen.

4 Die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus

Stadtregerungen sind hier in einem weitgefassten Sinne als formale Organisationen anzusehen. Sie bestehen in einem solchen Verständnis aus den Einheiten des Verwaltungsapparates (Departemente) und einer die Spitze der Organisation bildenden Kollegialbehörde (als Stadtregerung im engefassten Sinne). Um die organisationalen Strukturen und die darin eingelagerten Prozesse der Medienarbeit von Stadtregerungen beschreiben zu können, wird in diesem Kapitel nun ein organisationstheoretischer Rahmen aufgespannt. Über den Einbezug von Begriffen und Konzepten, die sich im Laufe der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit formalen Organisationen etabliert haben, werden die Grundlagen für diese Beschreibung geschaffen. Durch die Frage, wie die Medienarbeit in Stadtregerungen institutionalisiert ist, rückt ein organisationssoziologischer Ansatz ins Zentrum der theoretischen Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes: Der soziologische Neo-Institutionalismus.

Das Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Der hier zentrale theoretische Ansatz wird über eine Eingrenzung des organisationstheoretischen Rahmens dieser Analyse hergeleitet (Kapitel 4.1). Dabei werden zwei relevante Basiselemente formaler Organisationen thematisiert, so die Organisationsstrukturen formaler Organisationen und die Organisationsumwelt. Diese nehmen in der Grundargumentation des soziologischen Neo-Institutionalismus, die in Kapitel 4.2 aufgezeigt wird, eine zentrale Rolle ein. Aufbauend auf diesen Ausführungen sowie aus den diskutierten Kernkonzepten des soziologischen Neo-Institutionalismus (Kapitel 4.3) wird das Instrumentarium für die vorliegende Analyse erarbeitet. In einem Zwischenfazit (Kapitel 4.4) sind die wichtigsten Aspekte des theoretischen Rahmens dieser Arbeit zusammenfassend dargestellt.

4.1 Eingrenzung des organisationstheoretischen Rahmens

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit gilt der Institutionalisierung der Medienarbeit in Schweizer Stadtregerungen. Daraus lassen sich mehrere Fragen ableiten, die in den Bereich der Organisationssoziologie fallen. Wie lassen sich organisationale Strukturen der Medienarbeit beschreiben? Wie sind die Prozesse der Medienarbeit innerhalb dieser organisationalen Strukturen ausgestaltet? Weshalb sind die formalen Strukturen und Prozesse der Medienarbeit von Stadtregerungen so ausgestaltet, wie sie ausgestaltet sind? Mit solchen und ähnlichen Fragen beschäftigt sich die Organisationssoziologie: Sie befasst sich generell mit der Beschreibung, der Erklärung und mit der Gestaltung sowie Steuerung von Organisationen. Dabei arbeitet sie in hohem Masse interdisziplinär, so mit Argumenten, Denkweisen und Methoden unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen wie der Psychologie, der Ökonomie oder der Soziologie, was an den diversen theoretischen Perspektiven dieser Bindestrich-Soziologie abzulesen ist (Preisendörfer, 2016).

Zur Bearbeitung organisationssoziologischer Fragestellungen existieren diverse Organisationstheorien. Deren Zweck ist es, «das Entstehen, das Bestehen und die Funktionsweise von Organisationen zu erklä-

ren bzw. zu verstehen» (Scherer, 2006, S. 20). In diesem Theorienpluralismus finden sich erstens Ansätze, die Organisationen und mit ihnen verbundene Probleme auf der Makro-, Meso- oder Mikroebene analysieren. Und zweitens können auf die verschiedenen Teilaspekte von Organisationen unterschiedliche Perspektiven – die ihre jeweiligen Methoden anwenden – gelegt werden (Preisendörfer, 2016; Scherer, 2006; Scott & Davis, 2007).

Prominente theoretische Ansätze zur Beschreibung und Erklärung der Entstehung, des Bestehens und der Funktionsweise von Organisationen können auch anhand einer alternativen (nicht abschliessenden) Gliederung voneinander abgegrenzt werden (Preisendörfer, 2016), die für diese Arbeit als zweckhaft angesehen wird. Diese Kategorisierung enthält erstens eine chronologische Komponente. Sie bezieht sich darauf, wann die Organisationstheorien im Zeitverlauf in die Organisationsforschung eingeführt worden sind beziehungsweise wann sie 'en vogue' waren. Zweitens ist eine Kategorisierung der Theorien anhand der ihnen zugrundeliegenden Organisationskonzeption vorzunehmen. In dieser Hinsicht sind die Theorien danach zu differenzieren, ob sie Organisationen als rationale, natürliche oder offene Systeme konzipieren (Scott & Davis, 2007).

Einige Ansätze verstehen Organisationen als rationale Systeme. Organisationen werden dann als «rational geplante und gesteuerte Gebilde» (Preisendörfer, 2016, S. 108) aufgefasst. Die Beschreibung, Erklärung sowie Gestaltung und Steuerung von Organisationen erfolgt dabei vorderhand aus einer «rational actor» (Preisendörfer, 2016, S. 104) Perspektive. Organisationen, ihre Strukturen und Prozesse werden dahingehend vor dem Benchmark der technischen Effizienz hinsichtlich der Erreichung von Organisationszielen untersucht: Wie effizient sind unterschiedliche formale Organisationen? Wie können Organisationen effizient(er) gestaltet werden? Diese Organisationstheorien greifen solche Fragen auf, die sich im Hinblick auf die zweckrationale, technisch-effiziente Ausgestaltung von Organisationen unterschiedlicher Prägung – seien es private Unternehmen oder öffentliche Organisationen wie Stadtregierungsorganisationen – ergeben.

Als Reaktion «zum einen auf empirische Überzeichnungen der 'rational-actor'-Sicht und zum anderen auf weltanschauliche Befürchtungen hinsichtlich unerfreulicher Konsequenzen durchrationalisierter Organisationen» (Preisendörfer, 2016, S. 127) haben sich Ansätze herausgebildet, die Organisationen als natürliche Systeme konzipieren. Gemeinsam ist den Theorien dieser Schule gemäss Preisendörfer (2016), dass sie sich gegen das «Rational-Modell von Organisationen» (S. 127) stellen, sich inhaltlich auf die «Binnenstruktur und das Innenleben von Organisationen» (S. 127) konzentrieren und zugleich konstatieren, dass zwischen formalen Strukturen einer Organisation und dem tatsächlichen Organisationsgeschehen Unterschiede bestehen.

Schliesslich werden Organisationen in denjenigen Theorien, die in der Tradition offener Systeme stehen, in einem engen Austauschverhältnis mit ihrer Umwelt gesehen. Das Credo der hier einzuordnenden Organisationstheorien lautet: «Wenn wir verstehen wollen, was Organisationen tun, wie erfolgreich sie

sind, welche Entscheidungen sie treffen, welche Organisationsstruktur gewählt wird und welche organisationalen Praktiken und Routinen sie einsetzen, dann müssen wir die Einbettung einer Organisation in ihre Umwelt berücksichtigen» (Preisendörfer, 2016, S. 150).

Kombinationen dieser drei Konzeptionen sind durchaus denkbar, woher Preisendörfer (2016) auch anmerkt, dass eine eindeutige Zuordnung von Theorien zu einer Kategorie erschwert wird und ein «Element der Willkür» (S. 149) beinhaltet. Trotzdem «bleibt es in der Regel möglich, den hauptsächlichen Fokus einer Theorie zu bestimmen» (Preisendörfer, 2016, S. 149). Diese Einteilung von Organisationstheorien zeigt erstens die Entwicklungsgeschichte der Organisationsforschung auf und berücksichtigt zweitens eine grundlegende konzeptionelle Differenz im Organisationsverständnis. Ohne die gesamte Palette an Organisationstheorien zu rekapitulieren, wird über den selektiven Einbezug einiger Ansätze das für die anstehende Analyse erforderliche Grundinstrumentarium hergeleitet.

Organisationen können durch die Beschreibung einiger ihrer Kern- oder Basiselemente charakterisiert werden. Zu diesen Basiselementen gehören die räumlich-sachliche Ausstattung einer Organisation, die Organisationsmitglieder, die Organisationsziele, die formale Organisationsstruktur sowie – obwohl es sich dabei nicht um etwas der Organisation selbst Zuzurechnendes handelt – die Organisationsumwelt (Preisendörfer, 2016; Scott & Davis, 2007). Abhängig vom Erkenntnisinteresse und von der Fragestellung einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Organisationen stehen jeweils einige dieser Kernelemente mehr, andere wiederum weniger im Mittelpunkt. Eine umfassende organisationssoziologische Analyse würde nun alle diese Basiselemente in eine Betrachtung miteinbeziehen. Erklärtes Ziel dieser Arbeit ist nun aber keine totale Beschreibung sowie Erklärung von formalen Organisationen. Im Zentrum steht die deskriptive Aufarbeitung sowie die darauf aufbauende Suche nach Interpretationsmöglichkeiten eines spezifischen Ausschnittes organisationaler Strukturen und Prozesse.

Vor diesem Hintergrund sind erstens verschiedene Dimensionen der formalen Struktur von Organisationen zu nennen, in deren Rahmen sich organisationale Prozesse abspielen. Zweitens sind es auch Dimensionen der Organisationsumwelt, die mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand relevant sind, da Regierungskommunikation hochgradig kontextuell beziehungsweise institutionell bedingt zu sein scheint. Diese beiden Kernelemente werden in der Folge diskutiert.

4.1.1 Formale Organisationsstrukturen

Formale Organisationen – so auch Stadtregierungen im weitgefassten Sinne – sind erstens im Hinblick auf ihre formalen Organisationsstrukturen beschreibbar. Diese formalen Organisationsstrukturen spielen als «Bauplan oder Blaupause» (Preisendörfer, 2016, S. 69) von Organisationen eine wichtige Rolle, beziehen sich auf den formalen Aufbau einer Organisation und können von der informellen Struktur unterschieden werden. Kieser und Walgenbach (2010) unterscheiden fünf Hauptdimensionen der formalen Organisationsstruktur: Arbeitsteilung, Koordination, Hierarchie, Delegation und Formalisierung. Diese Dimensionen finden auch in dieser Arbeit Beachtung und werden gemäss Preisendörfer (2016) wie folgt charakterisiert. Unter Arbeitsteilung ist die Spezialisierung beziehungsweise funktionale oder

horizontale Differenzierung der Aufgabenerbringung in einer Organisation zu verstehen. Die Koordinationsdimension bezieht sich auf strukturelle Koordinationsinstrumente wie beispielsweise persönliche Weisungsbefugnisse von Organisationseinheiten untereinander. Mit Hierarchie wird die vertikale Differenzierung einer Organisation bezeichnet, so an einem Organigramm einer Organisation abzulesen. Unter Delegation ist das Ausmass der (De-)Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und Kompetenzen zu verstehen und mit Formalisierung schliesslich ist das Ausmass der schriftlichen Fixierung der «Regeln zur Arbeitsteilung, Koordination, Hierarchie und Delegation» (Preisendörfer, 2016, S. 76-77) in einer Organisation gemeint.

Diese Dimensionen reichen auf frühere Organisationstheorien zurück. Diejenigen Ansätze, die Organisationen als rationale Systeme gefasst haben, argumentierten im Hinblick auf die Effizienz von Organisationen, dass diese sich über die Ausgestaltung formaler Organisationsstrukturen optimieren lasse. Diesbezüglich stellt der Bürokratieansatz von Max Weber (1922) ein Klassiker der Organisationstheorie dar, der die Organisationsforschung nachhaltig geprägt hat (Miebach, 2012). Die bürokratische Organisation – als eine Art Idealtyp zur Ausgestaltung einer effizienten formalen Organisation – ist gemäss Webers Modell durch Merkmale charakterisiert, die «ein Höchstmass an technischer Effizienz» (Preisendörfer, 2016, S. 110) mit sich bringen. Organisationen bestehen bei Weber aus Positionen oder Stellen, die als kleinste Bausteine einer Organisation gelten. Stellen sind dabei von individuellen Akteuren losgelöst zu verstehen, wodurch die Austauschbarkeit der Individuen in Organisationen betont wird. Diesen Positionen sind feste Amtskompetenzen (Leistungspflichten, Entscheidungsbefugnisse oder Befehlsgewalt) zugewiesen, wobei es zwischen den Positionen dann auch klare Amtshierarchien (über- und untergeordnete Positionen) gibt. Die zu erfüllenden Aufgaben und die damit verbundenen Aktivitäten sind an festgelegte formale Regeln und Vorschriften (Gesetze, Reglemente) gebunden und sind auf Akten beruhend zu erfüllen (Aktenmässigkeit). Eine effiziente Organisation verfügt zudem auf allen Positionen die entsprechend benötigten qualifizierten Fachkräfte (Kieser & Ebers, 2006; Preisendörfer, 2016). Diese von Weber aufgezeigten Merkmale bürokratischer Organisation verweisen in hohem Masse auf die in der internationalen Organisationsforschung berücksichtigten Standarddimensionen formaler Organisationsstrukturen, so wie sie Kieser und Walgenbach (2010) herausgearbeitet haben.

Auch Organisationstheorien der ‘natural system view’ haben sich mit formalen Organisationsstrukturen auseinandergesetzt. Die sogenannte Human Relations Bewegung wurde jedoch als Gegenbewegung zur rationalen Organisation und zwischen den beiden Weltkriegen entwickelt. Der theoretische Ansatz ist aus den sogenannten Hawthorne-Studien hervorgegangen. Eines der wesentlichen Ergebnisse aus einer «Serie von Experimenten, Beobachtungen und Befragungen» (Preisendörfer, 2016, S. 133) liegt in der Begründung informeller Organisationsstrukturen. Nebst einer formalen Struktur zeigen sich in Organisationen auch informelle Strukturen. Dies bedeutet, dass die tatsächlichen Abläufe in einer Organisation nicht stets entlang formaler Strukturen stattfinden. Sie sind auch durch informelle Standards, Regeln und Normen zwischen Stelleninhabern bedingt.

Wie der Ansatz Webers fokussiert auch die Human Relations Bewegung vorderhand auf das innere Geschehen von Organisationen und blendet das Aussenleben weitgehend aus. Ein prominenter Ansatz in der Tradition offener Systeme, der einen der entscheidenden Beiträge im Bereich der Forschung zu formalen Organisationsstrukturen geleistet hat, ist die Kontingenztheorie. Von Webers Bürokratiemodell stark beeinflusst, dieses jedoch auf Basis des damaligen Forschungsstandes genauso stark hinterfragend, hatten die Kontingenzforscher das Ziel, «in empirischen Studien herauszufinden, welche Art von Organisationsstrukturen sich in welchen Situationen bewährten» (Senge, 2011, S. 34). Die aus heutiger Perspektive relevanten Leistungen der Vertreter der Kontingenztheorie liegen darin, dass sie die bereits bei Weber konzipierten «Strukturvariablen der Organisation wie Hierarchie, Arbeitsteilung, Standardisierung, Zentralisierung usw. operationalisierten und empirisch erhoben» (Senge, 2011, S. 34).

Für den vorliegenden Beitrag kann aus diesen Ausführungen gefolgert werden, dass die formalen Stadtregierungsorganisationen nach mehreren Dimensionen differenziert werden können. Die bestehende formale Struktur als Bauplan einer Stadtregierungsorganisation bildet den organisationalen Rahmen für die organisationalen Prozesse des Medienarbeitsmanagements der Kollegialbehörde. Argumentiert wird hier also, dass Stadtregierungsorganisationen aus Stellen oder Positionen bestehen, von denen sich einige mit Kommunikationsaufgaben befassen. Diese mehr oder weniger spezialisierten Stellen sind in ein System von Hierarchien eingebunden. Arbeitsteilung und Delegation von Kompetenzen erfordern zudem entsprechende Koordinationsstrukturen.

4.1.2 Organisationsumwelt

In Bezug auf die Frage, weshalb formale Organisationsstrukturen und organisationale Prozesse auf eine bestimmte Art und Weise ausgestaltet sind, ist die Umwelt von Organisationen in die vorliegende Betrachtung miteinzubeziehen. Dieses Basiselement von Organisationen wird in verschiedenen Organisationstheorien mitgedacht, von denen in der Folge zwei herausgegriffen werden.

Die Kontingenztheorie nimmt wie diejenigen Ansätze, welche Organisationen als rationale oder als natürliche Systeme konzipieren, das Innenleben von Organisationen in den Blick. Zusätzlich bezieht sie jedoch die Organisationsumwelt in die Organisationsanalyse mit ein. Diese Umwelt kann differenziert werden in eine technische und in eine institutionelle Umwelt (Scott & Meyer, 1983; Walgenbach & Meyer, 2008): «Technische Umwelten erfordern eine technische Rationalität. Hier besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Zwecken einer Organisation und den Mitteln, die zur Zielerreichung eingesetzt werden. Ergebnisse werden in technisch-effizienter Weise produziert» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 68). Die Kontingenztheorie fokussiert auf die technische Umwelt von Organisationen. Ihre Argumente wurden im Rahmen von Studien zu privatwirtschaftlichen Organisationen entwickelt. Die Theorie modelliert die spezifische Situation, in der sich eine Organisation befindet, als deren Umwelt. Eine Situation wird dabei an ökonomischen Kontextfaktoren von Wirtschaftsorganisationen festgemacht, so beispielsweise an Konkurrenzverhältnissen oder Nachfrageschwankungen (Greenwood, Oli-

ver, Sahlin & Suddaby, 2008; Kieser, 2006). Weitere gesellschaftliche Sphären werden weitgehend ausgeblendet (Senge, 2011), die Organisationsumwelt ist in kontingenztheoretischen Studien eher als «abstrakter Raum» (S. 148) konzipiert, nur unzureichend untersucht «und sehr allgemein durch Beschreibungen wie ‘stabile Umwelt’ oder ‘schnell wachsende Umwelt’ hinsichtlich der Prozesse des ökonomischen und technologischen Wandels erfasst» (S. 148). Diese auch als Situativer Ansatz bezeichnete Theorie gründet auf der Annahme, dass Organisationen ihre formalen Strukturen ihrer spezifischen Situation anpassen: «Structural contingency theory saw organizations adapting to circumstances of scale, task uncertainty and strategic scope by appropriate selection of structural arrangements» (Greenwood et al., 2008, S. 3). Den Anstoss für Anpassungsleistungen in der Formalstruktur geben somit kontextuelle Umweltfaktoren, welche die bis anhin bestehende Formalstruktur in der aktuellen Situation als ineffizient erscheinen lassen. Daher existiert für Kontingenztheoretiker auch keine allgemeingültige, idealtypische, situationsunabhängige formale Organisationsstruktur zur Effizienzmaximierung (Kieser, 2006). Die formalen Organisationsstrukturen sind abhängig von den situativen, für eine Organisation ökonomisch relevanten Kontextvariablen (Senge, 2011).

In den späten 70er und frühen 80er Jahren hat sich nebst den institutionalistischen Ansätzen in anderen wissenschaftlichen Disziplinen wie der Ökonomie und der Politologie der sogenannte soziologische Neo-Institutionalismus entwickelt, dies unter anderem als Reaktion auf die Kontingenztheorie (Donges, 2008; Greenwood et al., 2008; Scott, 2008). Organisationen und mithin ihre formalen Strukturen sowie die darin eingebetteten Prozesse werden nach Walgenbach und Meyer (2008) im soziologischen Neo-Institutionalismus nicht mehr als «natürliche und technisch effiziente Antwort auf komplexe Koordinationsanforderungen» (S. 17) konzipiert, «sondern zunehmend als Gebilde, die in hohem Masse in soziale und kulturelle Kontexte eingebettet sind und durch diese konstituiert werden» (S. 17). Im Gegensatz zur Kontingenztheorie, die ebenfalls den offenen Systemcharakter von Organisationen anerkannt hat, fokussiert der soziologische Neo-Institutionalismus nicht «primär auf die technische, d.h. die aufgabenbezogene Umwelt von Organisationen, sondern auf die kulturelle oder institutionelle Umwelt» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 17). Es ist nun jedoch so, dass Neo-Institutionalisten «den Beitrag technisch-funktionalistischer Erklärungen nicht [leugnen/S.R.]. Ihnen geht es aber um die Erklärung eben jener Elemente der formalen Struktur von Organisationen, die mit technisch-funktionalistischen Ansätzen nicht zu erklären sind» (Walgenbach, 2006, S. 360). Die Konzeption von Organisationen als offene Systeme ist daher auch mit den Ansätzen der ‘rational actors’-Perspektive kombinierbar (Preisendörfer, 2016; Scott & Davis, 2007). In der Kontingenztheorie beispielsweise wird die Organisation als «operational system» (Scott & Davis, 2007, S. 122) modelliert: Die Grenzen einer Organisation sind für Einflüsse aus ihrer (aufgabenbezogenen) Umwelt offen. Jedoch reagieren Organisationen situativ unterschiedlich und zweckrational auf diese Kontexteinflüsse. Auf die Frage, weshalb also beispielsweise Organisationen auch solche Innovationen und Technologien übernehmen, die im Hinblick auf ihre Kerngeschäfte keinen zusätzlichen Effizienzgewinn bieten, kann die Kontingenztheorie keine Antwort liefern, der soziologische Neo-Institutionalismus hingegen schon.

In der vorliegenden Analyse wird auf dem soziologischen Neo-Institutionalismus, der in die ‘open system-view’ einzureihen ist, aufgebaut. Er stellt im organisationssoziologischen Theorie-Kanon nur eine mögliche Tradition in der Bearbeitung von Problemstellungen mit Bezug zu Organisationen dar. Die Frage, die es in diesem Kapitel zu beantworten gilt, lautet: Was kann die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus zur Analyse (formaler) Strukturen der Medienarbeit von Stadtregierungen beitragen, was andere Ansätze – zumindest konzeptionell – nicht leisten? Neben den oben bereits erwähnten Kriterien zur Abgrenzung von Organisationstheorien untereinander sind es zwei Kriterien, die den Charakter des soziologischen Neo-Institutionalismus als Forschungsprogramm insgesamt prägen: Die Konzepte der Institution und der Legitimität. Um den Mehrwert dieses theoretischen Ansatzes für die Bearbeitung der hier gestellten Fragen hervorzuheben, wird im Folgenden nun detaillierter auf die Grundannahmen des soziologischen Neo-Institutionalismus eingegangen. Daran anschliessend sind die zentralen Konzepte vertiefter zu behandeln und auf den Untersuchungsgegenstand zu beziehen.

4.2 Grundargumentation des soziologischen Neo-Institutionalismus

Die Organisationsumwelt gestaltet in hohem Masse die Art und Weise, wie die formalen Strukturen einer Organisation sowie die darin eingelagerten Prozesse ausgestaltet sind. Das entscheidende Merkmal, welches den soziologischen Neo-Institutionalismus als Forschungsprogramm von anderen Organisationstheorien abgrenzt, liegt im folgenden Kernargument: «Die Umwelt von Organisationen besteht aus institutionalisierten Erwartungsstrukturen, die die Ausgestaltung von Organisationen nachhaltig prägen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 11). Die Grundsteine des soziologischen Neo-Institutionalismus wurden durch die Arbeiten US-amerikanischer Soziologen gelegt. So sind es auch die bereits rund 40 Jahre alten Aufsätze von John W. Meyer und Brian Rowan (1977), Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell (1983) sowie einige Gedankengänge von Lynn G. Zucker (1977), auf denen die Argumentation dieser Arbeit aufbaut.

Diese grundlegenden Beiträge relativierten die bisherigen organisationstheoretischen Annahmen auf Basis von empirischen Beobachtungen der vorangegangenen zwei Jahrzehnte: Ergebnisse der Organisationsforschung in den 50er und 60er Jahren entsprachen im Wesentlichen nicht dem Weber’schen Modell, wonach die bürokratische Organisation ein Höchstmass an Koordination der und Kontrolle über Aktivitäten einer Organisation gewährleiste. Organisationale Strukturen und ihre Aktivitäten konnten nicht mehr mit herkömmlichen Modellen der Rationalität erklärt werden. Die Ergebnisse und somit die organisationale Realität entsprachen eher dem Gegenteil:

«[...] structural elements are only loosely linked to each other and to activities, rules are often violated, decisions are often unimplemented, or if implemented have uncertain consequences, technologies are of problematic efficiency, and evaluation and inspection systems are subverted or rendered so vague as to provide little coordination» (Meyer & Rowan, 1977, S. 343).

Diese empirischen Nachweise, die nicht mit den Erklärungen technisch-effizient gestalteter Organisationen vereinbar waren, lieferten Beweise dafür, dass Organisationen trotz allem zu funktionieren schienen.

In der Grundargumentation nimmt der Neo-Institutionalismus wie bereits einige andere Organisationstheorien das Austauschverhältnis zwischen Organisation und Umwelt in den Blick, erweitert aber die Perspektive massgeblich. So argumentierten Meyer und Rowan (1977), dass Organisationen in hochkomplexen und institutionalisierten Kontexten operieren. Im Gegensatz zur Kontingenztheorie bezieht die neo-institutionalistische Perspektive «eine Vielzahl gesellschaftlicher Institutionen» (Senge, 2011, S. 152) und zugleich andere Organisationstypen wie «Kunstmuseen, Regierungsorganisationen und Kollektive mit integrativem Primat wie z.B. Professionen» (Senge, 2011, S. 151-152) in ihre Betrachtungen mit ein.

Daher liegen die Erfordernisse einer über die technische Umwelt hinausgehenden institutionellen Umwelt anders: Viele Organisationen, so beispielsweise öffentliche Organisationen wie Regierungen oder Non-Profit-Organisationen richten ihre formalen Strukturen nicht strikt danach aus, den mit ihren tagtäglichen Aufgaben verbundenen Herausforderungen in möglichst effizienter Art und Weise zu begegnen. Organisationale Strukturen sowie die darin eingelagerten Prozesse entsprechen vielmehr kontextspezifischen sozialen Vorstellungen davon, wie Organisationen ihre formalen Strukturen und Prozesse rational organisieren, wodurch Organisationen «dramatically reflect the myths of their institutional environment» (Meyer & Rowan, 1977, S. 341). Da Organisationen die in ihrer institutionellen Umwelt vorhandenen Regeln und Leitbilder zeremoniell befolgen (Meyer & Rowan, 1977), sind insbesondere unter Organisationen eines vergleichbaren Typs bestimmte Modelle formaler Organisationsstrukturen verbreiteter anzutreffen als andere. Diese gesellschaftlichen Vorstellungen sind «Mythen in dem Sinne, dass ihre Wirklichkeit und Wirksamkeit von einem geteilten Glauben an sie abhängt und sie nicht einer objektiven Prüfung unterzogen werden oder unterzogen werden können» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 26). Indem Organisationen den zu einem bestimmten Zeitpunkt existierenden kulturspezifischen Ideen, normativen Erwartungen und rechtlichen Anforderungen gerecht werden, gelten sie als legitime Organisationen. Das bedeutet, dass sie (sozial) als Organisationen anerkannt werden. Vertreter des soziologischen Neo-Institutionalismus gehen sodann davon aus, dass Organisationen sich den an sie gerichteten Anforderungen formell angleichen: «[O]rganizations become isomorphic with their institutional context in order to secure social approval (*legitimacy*), which provides survival benefits» (Greenwood et al., 2008, S. 7). Um ihre Funktionsweise zu sichern und somit fortbestehen zu können, adaptieren Organisationen diejenigen «practices and procedures defined by rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society» (Meyer & Rowan, 1977, S. 340). Die Verbreitung der Modelle rationaler Organisationsstrukturen liegt in erster Linie nicht darin begründet, dass es sich um die technisch-effizientesten Alternativen handelt, um die organisationalen Aktivitäten in komplexen gesellschaftlichen Kontexten zu steuern und zu kontrollieren. Die entsprechenden Methoden sind vielmehr die Folge gesellschaftlicher Institutionalisierungsprozesse (Berger & Luckmann, 1982) und werden daher von Organisationen angewendet.

Mit einem «Wechsel der betrachteten und als massgeblich erachteten Aspekte der Umwelt verändert sich zugleich jener Faktor, der als bestimmend für den Fortbestand von Organisationen angesehen wird»

(Walgenbach & Meyer, 2008, S. 12). Die bis anhin in der Organisationstheorie – von Weber über die Human-Relations-Bewegung bis hin zur Kontingenztheorie – zentrale Kategorie der ökonomischen Effizienz als Benchmark für die Modelle formaler Organisationsstrukturen wurde relativiert:

«Critically, the institutional explanation is not derived from the calculated selfinterest of organizational actors, nor from the imperatives of instrumental functionality. Instead, the institutional explanation emphasizes that organizations seek legitimacy and survival not efficiency, and highlights the role of cognition and obligation, not selfinterest» (Greenwood et al., 2008, S. 8).

Die bislang dominante Erklärung organisationaler Strukturen über die (begrenzt) rationalen Handlungen von Akteuren wickelt den Fokus auf das Konzept der Legitimität (siehe Kapitel 4.3.1).

Powell und DiMaggio (1983) gingen in ihrem Essay ebenfalls davon aus, dass formale Organisationsstrukturen sich nicht mehr aufgrund der von Weber beschriebenen Ursachen der Rationalisierung moderner Gesellschaften ergeben. So ist die Verbreitung von Organisationsstrukturen nicht als Resultat der «competition among capitalist firms in the marketplace; competition among states, increasing rulers' need to control their staff and citizenry; and bourgeois demands for equal protection under the law» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 147) zu interpretieren. Die Ursachen seien anders zu begründen: «Today, however, structural change in organizations seems less and less driven by competition or by the need for efficiency. Instead, we will contend, bureaucratization and other forms of organizational change occur as the result of processes that make organizations more similar without necessarily making them more efficient» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 147). Eine Strukturangleichung (Isomorphie) von Organisationen untereinander ergibt sich nicht aus purem Streben nach technischer Effizienz aller Organisationen. Es stecken andere Mechanismen dahinter. Isomorphie ist kein vom soziologischen Neo-Institutionalismus grundsätzlich neu eingeführtes Konzept. Bereits Weber argumentierte anhand der Metapher des eisernen Käfigs (iron cage) der Rationalität, wonach «competitive forces in society would pressure organizations to similarity in structure and action» (Boxenbaum & Jonsson, 2008, S. 80). Jedoch begründeten die Autoren die institutionelle Isomorphie: Organisationen eines organisationalen Feldes gleichen sich in ihren Strukturen und Prozessen an, weil sie sich der sozial konstruierten institutionellen Umwelt entsprechend verhalten. Mit dem Konzept des organisationalen Feldes nach DiMaggio und Powell (1983) wird «eine Gruppe von Organisationen, die in ein gemeinsames Sinnsystem eingebunden ist und durch faktisch aufeinander bezogene Handlungen und gemeinsame Regulationsmechanismen erkennbar wird» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 33) bezeichnet. Die zentrale These von DiMaggio und Powell (1983) lautete also, dass eine weitgehende Übereinstimmung beziehungsweise Homogenität formaler Organisationsstrukturen und Managementpraktiken zwischen Organisationen eines organisationalen Feldes auf Mechanismen der (institutionellen) Isomorphie gründet.

Sie differenzieren drei Mechanismen der Strukturangleichung: So kommt es erstens zu Strukturangleichung infolge von Zwang, der auf Organisationen in einem Feld wirkt («coercive isomorphism»). Hier sind unter anderem formalisierte Regeln wie Gesetze einzuordnen, deren Nichtbefolgung rechtlich sanktioniert wird und die daher von Organisationen ähnlichen Typs befolgt werden: «The existence of a

common legal environment affects many aspects of an organization's behavior and structure» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 150). Zweitens gleichen Organisationen eines Feldes sich einander an, da Organisationen, die ähnliche Aufgaben erbringen und in einem vergleichbaren gesellschaftlichen Kontext operieren, sich aneinander orientieren («mimetic isomorphism»). Organisationen imitieren die formalen Organisationsstrukturen und Managementpraktiken der aus ihrer Sicht erfolgreichen Organisationen insbesondere dann, wenn Unsicherheit beispielsweise in Bezug auf die Implementation neuer Technologien besteht: «Organizations tend to model themselves after similar organizations in their field that they perceive to be more legitimate or successful» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 152). Und drittens führen die Autoren aus, dass es aufgrund von Prozessen der Professionalisierung zu einer Strukturangleichung zwischen Organisationen kommen kann («normative isomorphism»). Unter Professionalisierung verstehen DiMaggio und Powell (1983) «the collective struggle of members of an occupation to define the conditions and methods of their work» (S. 152). Organisationen gleichen sich im Hinblick auf ihre formalen Strukturen, da die in ihnen tätigen spezialisierten Stelleninhaber ähnliche Vorstellungen davon haben, wie spezifische Aktivitäten zu organisieren und auszuführen sind. Die entsprechenden Berufsrollenträger verfügen über gemeinsam geteilte Wertesysteme, die sie im Hinblick auf die Organisationsgestaltung beachten. Diese drei Mechanismen führen auch dann zu strukturähnlichen Organisationen, wenn diese nicht die technische Effizienz der Organisationen steigern und sie somit konkurrenzfähiger erscheinen lassen (DiMaggio & Powell, 1983). Somit legen auch diese Autoren weniger Gewicht auf das traditionelle Erklärungsmodell der Organisationstheorie. Die Zurückweisung der reinen Modelle rationaler Handlungen ist als eine zentrale Gemeinsamkeit in den grundlegenden Arbeiten des soziologischen Neo-Institutionalismus zu erkennen (DiMaggio & Powell, 1991).

Meyer und Rowan (1977) sowie DiMaggio und Powell (1983) erklären somit die formalen Organisationsstrukturen sowie ihr Wirken über gesellschaftlich definierte, institutionelle Regeln. Verschiedenste gesellschaftliche Segmente – so zum Beispiel die Stimmbürgerschaft – oder individuelle wie korporative Akteure – Gesetzgeber, politische Organisationen wie Parteien, privatwirtschaftliche Organisationen wie Medienunternehmen etc. – definieren gemeinsam die rationalen Elemente organisationaler Strukturen und Praktiken. Rational ist in dieser Perspektive nicht mit ökonomischer Rationalität gleichzusetzen, sondern wird mit gesellschaftlich definierten Mittel-Ziel Relationen verbunden. Etwas weniger abstrakt beschreiben die Autoren, dass «positions, policies, programs, and procedures of modern organizations are enforced by public opinion, by the views of important constituents, by knowledge legitimated through the educational system, by social prestige, by the laws, and by the definitions of negligence and prudence used by the courts» (Meyer & Rowan, 1977, S. 343).

Die kontextspezifischen institutionellen Regeln modellieren zeitgemässe formale Organisationsstrukturen und Prozesse. Die institutionelle Umwelt – als Gesamtheit der institutionellen Regeln – enthält rationalisierte Vorstellungen und Erwartungen dazu, was Organisationen sind, wie sie sein sollen oder sein müssen. Dabei sind diese Annahmen darüber, welche Mittel als rational anzusehen sind, um ein Ziel zu erreichen und somit die Erwartungsstrukturen, in die Organisationen eingebettet sind, in Abhängigkeit

des kulturellen Kontextes zu sehen (Walgenbach, 2006). Ganz allgemein bedeutet dies, dass Organisationen in einem spezifischen Kontext nur dann bestehen und wirken können, wenn die Elemente ihrer formalen Strukturen und ihrer implementierten Prozesse den institutionalisierten Benchmarks entsprechen, insofern also nicht als unrechtmässig, unmoralisch, unprofessionell oder altmodisch angesehen werden. Meyer und Rowan (1977) beschreiben diesen Zusammenhang wie folgt: «Such elements of formal structure are manifestations of powerful institutional rules which function as highly rationalized myths that are binding on particular organizations» (S. 343). Die institutionelle Umwelt zeigt den Organisationen die Elemente einer rationalen Organisationsgestaltung an. Organisationen adaptieren diese Elemente, da sie Legitimitätsstiftend sind.

Im Hinblick auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand kann dies folgendermassen gedeutet werden: In der Schweiz existieren Regeln dazu, wie Stadtregierungen formal auszugestalten sind, auf welche Art und Weise sie ihre Aktivitäten ausführen sowie auch wie sie über ihre Tätigkeiten berichten. Diese gesellschaftlich definierten Vorstellungen können rechtlicher Natur und daher in Gesetzen festgeschrieben sein. So existieren zum Beispiel auf kantonaler Gesetzesstufe oder auch in Stadtverfassungen entsprechende Paragraphen, die sich auf die Informationstätigkeiten von Stadtregierungen beziehen und als institutionelle Regeln interpretiert werden können. Solche gesellschaftlichen Vorstellungen können jedoch auch weniger formal konzipiert sein und beispielsweise aufgrund professioneller Ansichten oder allgemeingültiger Tatsachen mitbedingen, wie rationale Organisationsstrukturen und Managementpraktiken von Stadtregierungen aussehen. Dass Stadtregierungen über journalistische Nachrichtenmedien die breite Öffentlichkeit informieren und somit Medienarbeit betreiben, dies scheint in der Schweiz selbstverständlich zu sein.

Die in dieser Grundargumentation bereits beiläufig erwähnten Kernkonzepte des soziologischen Neo-Institutionalismus sind nun detaillierter zu behandeln. Zudem ist das in dieser Arbeit geltende Verständnis dieser Kernkonzepte zu erläutern.

4.3 Kernkonzepte des soziologischen Neo-Institutionalismus

Die grundlegenden Konzepte wurden in diversen Studien – auch vor dem Hintergrund kritischer Auseinandersetzungen mit den Klassikern der Theorie – teils weiterentwickelt. Daher werden auch in dieser Arbeit einige alternative Argumentationslinien angeschnitten, die sich voneinander darin unterscheiden, auf welchen Aspekten der Fokus der Organisationsanalyse zu liegen kommt sowie auf welcher analytischen Ebene eine empirische Beschreibung und Erklärung von Organisationen ansetzt. Für einen umfassenden Überblick diesbezüglich kann beispielsweise auf die Handbücher von Greenwood, Oliver, Suddaby und Sahlin (2008) sowie von Greenwood, Oliver, Lawrence, & Meyer (2017) verwiesen werden. Hier werden sodann lediglich diejenigen Kernannahmen und Konzepte weiter ausgeführt, die für diese Arbeit relevant sind.

In einem ersten Schritt wird auf das Konzept der Legitimität eingegangen und aufgezeigt, wie dieses mit dem Institutionenkonzept verbunden ist. In einem zweiten Schritt folgt daher auch die Herleitung des hier verwendeten Verständnisses von Institutionen beziehungsweise von institutionellen Regeln. In diesem Zuge wird auch geklärt, was unter Institutionalisierung – einerseits als Prozess und andererseits als Zustand – verstanden wird. Drittens wird der ursprünglichen These der Strukturangleichung (Isomorphie) entgegengehalten, dass in organisationalen Feldern auch Heterogenität fortbestehen kann. Diese alternative Betrachtungsweise ist insofern auch analytisch genauer zu beschreiben, als dass in dieser Arbeit sowohl nach Ähnlichkeiten wie auch nach Unterschieden in organisationalen Strukturen und Prozessen der Medienarbeit von Stadtregierungen gesucht wird.

4.3.1 Legitimität

Der Rückgriff auf das theoretische Konzept der Legitimität erlaubt es, die Argumentation hinsichtlich der Beschreibung und Erklärung formaler Strukturen und Prozesse von Organisationen nicht (ausschliesslich) auf Modellen rationalen Handelns von Akteuren, sondern auf den institutionellen Regeln für Schweizer Stadtregierungen abzustützen. Ein für diese Arbeit geltendes Verständnis wird sodann aus der Literatur zum neo-institutionalistischen Ansatz abgeleitet.

Als Reaktion auf eine in der Organisationstheorie lange Zeit unzureichende integrative Diskussion und uneinheitliche Verwendung des Konzeptes der Legitimität (Deephouse & Suchman, 2008) hat Suchman (1995) eine Definition vorgeschlagen: «**Legitimacy** is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions» (S. 574). Diese Begriffsbestimmung inkludiert ältere Definitionsansätze, die entweder stärker auf evaluative (Maurer, 1971) oder auf kognitive (Meyer & Scott, 1983) Dimensionen der Legitimität fokussiert haben. Die beiden Komponenten kommen darüber zum Ausdruck, dass allgemeine Vorstellungen und Wahrnehmungen davon bestehen, unter welchen Umständen Organisationen, ihre Handlungen oder Resultate ihrer Handlungen als legitim angesehen werden (Deephouse & Suchman, 2008). Diese sozial konstruierten Vorstellungen gelten als Massstäbe, woran diese Gegenstände gemessen und evaluiert werden. Legitimität ist demnach eine auf institutionalisierten Regeln basierende, kulturspezifische Bewertung über das Tun und Lassen von Organisationen: «[I]t represents an umbrella evaluation of that, to some extent, transcends specific adverse acts or occurrence» (Suchman, 1995, S. 574).

Kognitive Aspekte zeigen sich darin, dass Legitimität «is a perception or assumption in that it represents a reaction of observers to the organization as they see it; thus, legitimacy is possessed objectively, yet created subjectively» (Suchman, 1995, S. 574). Die Zuschreibung von Legitimität erfolgt demzufolge als perzipierte Kongruenz zwischen der tatsächlich beobachtbaren Gestaltung sowie Handlung einer Organisation und den gesellschaftlich definierten Vorstellungen oder Annahmen dazu, wie Organisationen zu gestalten sind und wie sie ihre Aufgaben erfüllen sollten. Legitimität ist in diesem Sinne «socially constructed in that it reflects a congruence between the behaviors of the legitimated entity and the

shared (or assumedly shared) beliefs of some social group; thus, legitimacy is dependent on a collective audience, yet independent of particular observers» (Suchman, 1995, S. 574). Legitimität wird einer Organisation zugesprochen, sofern sie sich kongruent mit institutionellen Regeln verhält, woher sie selbst eine sozial konstruierte Grösse darstellt.

In der neo-institutionalistischen Perspektive basiert Legitimität auf «rationalized and impersonal prescriptions» (Meyer & Rowan, 1977, S. 344). Diese Regeln, die als Massstäbe für die Bewertung einer Organisation beziehungsweise ihrer Aktivitäten dienen, sind unpersönlich und bestehen somit unabhängig von der Einsicht individueller Akteure oder einzelner Organisationen. Die Regeln zu rationalen Organisationsstrukturen und -prozessen, die in einer sozialen Gruppe – wie weit diese auch immer sein mag – gelten, sind nicht individuell definiert, sondern basieren auf einer viel breiter gefassten sozialen Konstruktion (Berger & Luckmann 1982). Insofern werden diejenigen Organisationsstrukturen und -prozesse als legitim bewertet und von Organisationen angestrebt, die entsprechend der kulturspezifisch konstruierten Regeln als rational gelten.

Legitimität ist nicht als eine Ressource zu verstehen, die Organisationen wie Sachkapital besitzen, auf Märkten tauschen oder in Kombination mit anderen Materialien zu einem Gut umwandeln können, «but rather a condition reflecting perceived consonance with relevant rules and laws, normative support, or alignment with cultural-cognitive frameworks» (Scott, 2008, S. 59-60). Organisationen können Legitimität also nicht als Rohstoff in ihrer Umwelt abbauen (Suchman, 1995). Entgegen einem auf strategischen Ansätzen fundierten Konzept, welches Legitimität instrumentell und als Ressource konzipiert, stellen die Vertreter des Neo-Institutionalismus diese als «set of *constitutive beliefs*» (Suchman, 1995, S. 576) dar: «Cultural definitions determine how the organization is built, how it is run, and, simultaneously, how it is understood and evaluated» (Suchman, 1995, S. 576). Legitime formale Strukturen und Praktiken sind daher kontextspezifisch zu beurteilen.

Analytisch lässt sich Legitimität nun in verschiedene Dimensionen zerlegen. Suchman (1995) schlägt eine Differenzierung in drei Kategorien vor, die ihrerseits wiederum in Subkategorien zerfallen: «*Pragmatic, moral and cognitive legitimacy*» (S. 577). Scott (2008) verweist in seinem analytischen Gerüst ebenfalls auf drei Arten von Legitimität, die dem Vorschlag von Suchman in weiten Teilen entsprechen. Er weist dabei auf die verschiedenen Quellen organisationaler Legitimität jedes Elementes von Institutionen sowie auf die Mechanismen der Legitimitätsstiftung hin:

«The regulatory emphasis is on conformity to rules: Legitimate organizations are those established by and operating in accordance with relevant legal or quasilegal requirements. A normative conception stresses a deeper, moral base for assessing legitimacy [...] A cultural-cognitive view points to the legitimacy that comes from conforming to a common definition of the situation, frame of reference, or a recognizable role or structural template» (Scott, 2008, S. 61).

Der regulative Aspekt der Legitimität entspricht dem, was Suchman (1995) unter pragmatischer Legitimität versteht und basiert «auf der Annahme eines Zusammenhangs zwischen der Anpassung an institutionalisierte Regeln und dem Erfolg einer Organisation» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 64). Somit

gelten Organisationen als legitim, wenn sie sich den Regeln bestimmter gesellschaftlicher Gruppen entsprechend verhalten. Hierbei kann es zu Konflikten zwischen Ansichten unterschiedlicher Stakeholder darüber kommen, was nun legitime Modelle sind. Dies führt in gewissen Situationen dann dazu, Kongruenz zu institutionellen Regeln oberflächlich vorzutäuschen, indem Strukturen von den tatsächlichen Aktivitäten entkoppelt werden (Meyer & Rowan, 1977). Moralische beziehungsweise normative Legitimität ist nicht auf das Kalkül von Organisationen zurückzuführen, dass sie sich konform zu gesellschaftlichen Normen und Werten verhalten sollen, sondern Konformität entspringt «aus einer inneren Überzeugung in der Organisation, dass die Werte und Normen richtig und angemessen sind» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 64). Die kulturell-kognitive Legitimität schliesslich verweist auf diejenige «Art von Legitimität, die Organisationen, die in einem gesellschaftlichen Kontext oder einem organisationalen Feld als selbstverständlich erachteten Elemente aufweisen, zugesprochen bekommen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 64). Dies ist mit der kognitiven Legitimität bei Suchman (1995) vergleichbar.

Die aus verschiedenen Richtungen einer Gesellschaft an Organisationen gerichteten Erwartungen führen zur bereits oben angesprochenen Isomorphie zwischen Organisation und ihrer institutionellen Umwelt: Elemente der institutionellen Regeln, die von Organisationen als rational – im Sinne von legitim – erachtet und folglich adaptiert werden, zeigen sich zusehends in den Strukturen und Prozessen von Organisationen. Da Gruppen oder Typen von Organisationen ähnlichen institutionellen Regeln unterliegen, gleichen sich zudem auch diese Organisationen untereinander – zumindest strukturell – an, da die Rationalitätsmythen, die Organisationen zeremoniell befolgen «are deeply ingrained in, and reflect, widespread understandings of social reality» (Meyer & Rowan, 1977, S. 343).

Stadtregerungen stehen in der Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus wie alle anderen Organisationen im Austausch mit ihrer institutionellen Umwelt. Diese gibt vor, welche Elemente formaler Organisationsstrukturen als rational gelten. Sofern Regierungen sich im Rahmen dieser Regeln bewegen, werden sie weder rechtlich noch moralisch negativ sanktioniert. Sie werden als legitime Regierungen – nicht zu verwechseln mit demokratischer Legitimierung – anerkannt. Legitimität nimmt in dieser Arbeit insofern eine wichtige konzeptionelle Rolle ein. So sind formale Organisationsstrukturen von Schweizer Stadtregerungen und die darin eingelagerten Prozesse erwartungsgemäss anders charakterisiert als diejenigen deutscher, italienischer oder französischer Stadtregerungen. Dies rührt unter anderem daher, dass sich die politisch-institutionellen, rechtlichen, medialen und insgesamt auch die kulturellen Rahmenbedingungen voneinander unterscheiden, woher kommunale Regierungen in verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Schablonen bewertet werden. Wohl kann es in der einen oder anderen Dimension zu Gemeinsamkeiten kommen, die institutionellen Regeln haben sich aber womöglich auch auf eine andere Art oder zu einem anderen Zeitpunkt herausgebildet. Legitimität wird unter unterschiedlichen Kontextbedingungen mit den spezifischen Regeln dazu verbunden, wie die Dinge sind.

In einem nächsten Abschnitt wird das hier geltende Institutionenverständnis hergeleitet. Ausgehend von der Reichweite des Konzepts muss erläutert werden, was in diesem Ansatz unter Institutionen, institutionellen Regeln und Institutionalisierung zu verstehen ist.

4.3.2 Institutionen

Institutionen stellen institutionelle Regeln beziehungsweise Spielregeln dar, nach denen Organisationen eines bestimmten Typs in einem spezifischen Kontext handeln. Um das Verständnis davon herauszuarbeiten, was im soziologischen Neo-Institutionalismus und in Anlehnung daran in dieser Arbeit mit dem Konzept der Institution erfasst wird, ist eine Differenzierung erforderlich.

Alltags- versus Wissenschaftsverständnis

Zu unterscheiden ist erstens danach, was unter einer Institution in der eher allgemeinen, umgangssprachlichen Verwendung des Begriffes verstanden wird und was zweitens mit dem wissenschaftlichen Begriff analytisch zu fassen ist. «Alltagsweltlich» kennzeichnet nach Hasse & Krücken (2005) eine Institution ein Phänomen erstens dadurch, «dass es das bezeichnete Phänomen schon sehr lange gibt – insofern ist Tradition ein wichtiger Aspekt [...]» (S. 14). Und zweitens: «Sie geben bestimmte Verhaltensweisen vor und stehen der Verwirklichung von Alternativen entgegen» (S. 14). Sehr viele Phänomene können sodann als Institution bezeichnet werden, so auch «die Ehe, der Handschlag, der Vertrag, die Versicherung, die Unternehmung oder der Urlaub» (Walgenbach, 2006, S. 355) oder auch die in dieser Arbeit analysierte Medienarbeit. Eine solche sehr umfassende Sicht auf die Institution ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht zielführend, wobei das Konzept auch in seiner wissenschaftlichen Verwendung breiter oder enger definiert werden kann. Obwohl es vielleicht sogar als das Kernkonzept der Soziologie zu bezeichnen ist, wird es nur selten klar und sorgfältig eingesetzt oder definiert (Jepperson, 1991). Die Bestimmung dessen, was alles damit gefasst wird, ist daher auch in der Wissenschaft nicht unbestritten – weder innerhalb noch zwischen den Disziplinen.

Daher ist zweitens danach zu differenzieren, was in wissenschaftlicher Hinsicht unter einer Institution zu verstehen ist. Dabei ist stets zu beachten, dass die Bezeichnung dessen, was als Institution gilt, von den gestellten Fragen beziehungsweise davon abhängt «what we are considering to be our analytical problem» (Jepperson, 1991, S. 146). Diesbezüglich ergeben sich unter anderem Unterschiede hinsichtlich der Reichweite des Konzeptes innerhalb und zwischen wissenschaftlichen Disziplinen: In der Politikologie interessieren insbesondere die politischen Institutionen. Politische Institutionen sind allgemein als «Regelsysteme der Herstellung und Durchführung allgemeinverbindlicher Entscheidungen» (Göhler, 1997, S. 29) beziehungsweise als «jene Gebilde also, in denen und durch die sich Politik vollzieht» (Göhler, 1990, S. 7) zu verstehen. Im engeren Sinne sind darunter zum Beispiel Regierung und Verwaltung, Parlamente oder Gerichte, im weiteren Sinne aber auch Verfassung, Gesetze, Verordnungen, Wahlen oder Föderalismus gefasst. In der Kommunikationswissenschaft besitzen unter anderem auch journalistische Nachrichtenmedien Institutionencharakter (z.B. Hirsch, 1977; Donges, 2008), da sie «über ihre bloße Existenz sowie durch ihre journalistischen Produkte, welche nach bestimmten Regeln und Routinen produziert werden, auf das Verhalten von gesellschaftlichen Akteuren einwirken» (Künzler, Wassmer, Oehmer & Puppis, 2013, S. 18).

In der Soziologie ist das Konzept der Institution sehr breit gefasst. Da die Soziologie ganz generell die Gesellschaft zum Gegenstand hat, bezieht diese grössere Reichweite nebst den politischen sowie medialen auch alle weiteren gesellschaftlichen Institutionen mit ein (DiMaggio & Powell, 1991). Im Kern wird in der allgemeinen Soziologie unter einer Institution «an organized, established, procedure» (Jepperson, 1991, S. 143) verstanden. Die Gesamtheit dieser etablierten Prozeduren stellen die grundlegenden Spielregeln einer Gesellschaft dar, deren Einhaltung positiv und deren Verletzung negativ sanktioniert wird (Jepperson, 1991). Institutionen lassen sich ganz allgemein «als übergreifende Erwartungsstrukturen definieren, die darüber bestimmen, was angemessenes Handeln und Entscheiden ist» (Hasse & Krücken, 2005, S. 15). Erwartungsstrukturen umfassen nach Hasse und Krücken (2005) die eher formalisierten «verhaltensregulierenden Normen» (S. 14) sowie auch weniger formalisierte «Regulative sozialen Handelns» (S. 14) wie «Sitten, Routinen und Gewohnheiten, von denen oftmals angenommen wird, dass sie im Verlauf von Sozialisationsprozessen internalisiert worden sind» (S. 14). Somit bezieht sich der Begriff der Institution auf alle formalen und informellen Regeln, die soziale Handlungen von Akteuren ermöglichen oder begrenzen (Giddens, 1984).

Institutionalisierung

Woher stammen nun diese handlungsrelevanten Regulative? In ihrer konstruktivistischen Perspektive auf die Gesellschaft gehen Berger und Luckmann (1982) davon aus, dass Institutionen entstehen, «sobald habitualisierte Handlungen durch Typen von Handelnden reziprok typisiert werden. Jede Typisierung, die auf diese Weise vorgenommen wird, ist eine Institution» (S. 58). Typisierung ist gleichzusetzen mit Institutionalisierung, sodann mit der Entstehung einer Institution und sie erfolgt gemäss Berger und Luckmann (1982) wie folgt: Gesellschaftliche Akteure – wie weit man den komplexen Begriff der Gesellschaft auch fassen will – führen diverse Handlungen in gewohnter Art und Weise aus. Dadurch, dass diese habitualisierten Handlungen von anderen Teilnehmern der Gesellschaft erkannt und in ihrem eigenen Tun und Lassen berücksichtigt werden, entsteht Erwartungssicherheit zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren. Diese Handlungen werden sodann wechselseitig als habitualisierte Handlungen anerkannt und als typische Handlungen für bestimmte Akteure einer Gesellschaft definiert. In der Folge wird wechselseitig voneinander erwartet, dass die Anderen erwarten, dass sie auf eine bestimmte Art und Weise handeln und dies auch in Zukunft machen werden. «Institution postuliert, dass Handlungen des Typus X von Handelnden des Typus X ausgeführt werden» (Berger & Luckmann, 1982, S. 58). Das heisst, Institutionen gehen nicht auf Entscheidungen einer einzelnen Person oder Organisation zurück, da deren Entstehung auf wechselseitiger Zuschreibung von Bedeutung beruht. Insofern sind Institutionen überindividuell und als gesellschaftliche Konstruktionen zu verstehen (Berger & Luckmann, 1982). Institutionen sind die Spielregeln einer Gesellschaft und sind durch miteinander interagierende Akteure geschaffen. Diese sozial konstruierten Institutionen gelten als intersubjektive Wirklichkeit in dem Sinne, als dass sie in der entsprechenden Gesellschaft durch eine Typisierung objektiviert werden und keine individuellen, subjektiven Konstruktionen der Wirklichkeit mehr darstellen.

Institutionalisierung im Sinne einer solchen Typisierung ist sodann einerseits ein Prozess, durch den die Regeln dazu entstehen, wie soziale Praktiken – also Handlungen des Typs X von Handelnden des Typs X – ausgestaltet sind. Im Zentrum steht die Frage, wie die an gesellschaftliche Akteure gerichteten Regeln erzeugt werden. Meyer und Rowan (1977) beispielsweise schreiben wie folgt: «Institutionalization involves the processes by which social processes, obligations, or actualities come to take on a rulelike status in social thought and action» (S. 341). Walgenbach (2006) meint dazu: «Institutionalisierung als Prozess bezeichnet also jene Handlungen, durch die soziale Strukturen, Zwänge, Verpflichtungen und Gegebenheiten produziert und reproduziert werden» (Walgenbach, 2006, S. 354). Und Zucker (1977) versteht unter Institutionalisierung als Prozess folgendes: «It is the process by which individual actors transmit what is socially defined as real [...]» (S. 728). Wenn Akteure eines bestimmten Typs bestimmte Handlungen immer auf dieselbe Art und Weise ausführen, formen sich allgemeine Vorstellungen darüber aus, wie diese Akteure auch in Zukunft handeln werden und was ihre Reaktionen auf bestimmte Herausforderungen sein werden.

Institutionalisierung bezieht sich jedoch auch auf einen Zustand, auf den Outcome des Institutionalisierungsprozesses: «[...] at the same time, at any point in the process the meaning of an act can be defined as more or less a taken-for-granted part of this social reality» (Zucker, 1977, S. 728). Der Fokus liegt dann auf einer Situation, auf den zu einem bestimmten Zeitpunkt verfestigten – institutionalisierten – Regeln hinsichtlich sozialer Praktiken. In diesem Verständnis geht es weder um Prozesse der Entstehung, noch um die Veränderung von Institutionen. Im Zentrum steht die Situation, in der ein bestimmtes Set an mehr oder weniger institutionalisierten Regeln besteht. Diese zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden institutionellen Regeln bilden zusammen die institutionelle Umwelt ähnlicher gesellschaftlicher Akteure. «Institutionalisierung als Zustand bezeichnet Situationen, in denen die in einer Gesellschaft bestehenden Vorstellungen bestimmen, was welche Bedeutung besitzt und welche Handlungen möglich sind [...]» (Walgenbach, 2006, S. 355). Nicht alle Regeln, die darüber bestimmen, ob bestimmte Handlungsweisen als legitim erachtet werden können, sind in einer gegebenen Situation in gleicher Intensität institutionalisiert. Sie unterscheiden sich gemäss Zucker (1977) daher im Grad ihrer Institutionalisierung: So sind einige Regeln zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einer bestimmten Situation schwächer, andere sind stärker institutionalisiert. Das heisst, in hohem Grade institutionalisierte Regeln sind diejenigen, die durch Objektivität und Externalität gekennzeichnet sind, die über Generationen hinweg kulturell beständig sind. Institutionalisierte Regeln sind insofern nicht über die Handlungen einzelner gesellschaftlicher Akteure nachvollziehbar. Sie sind vielmehr daran abzulesen, dass alle gesellschaftlichen Akteure eines bestimmten Typs, die sich in der gleichen oder einer ähnlichen Situation befinden, auf dieselbe Art und Weise handeln. Somit sind weder institutionalisierte Regeln noch die darauf abgestützten Handlungen der Akteure subjektiv bestimmt, sondern die institutionalisierten Regeln zeigen die Handlungskorridore eines entsprechenden Akteur-Typs auf. Die Handlungen der Akteure sind insofern über deren institutionelle Umwelt geprägt.

Institutionen und Institutionalisierung im soziologischen Neo-Institutionalismus

In diese konstruktivistische Perspektive auf Institutionen sind auch die klassischen Beiträge des soziologischen Neo-Institutionalismus einzureihen. Meyer und Rowan (1977) sowie Zucker (1977) verstehen Institutionen als «socially constructed templates for action, generated and maintained through ongoing interactions» (Barley & Tolbert, 1997, S. 94). DiMaggio und Powell (1983) verweisen nicht in einer solch expliziten Weise auf Berger und Luckmann, jedoch enthalten ihre Argumente implizit die grundsätzliche Annahme, dass «institutions exhibit an inherent duality: they both arise from and constrain social action» (Barley & Tolbert, 1997, S. 95).

Ausgehend von der Fülle an gesellschaftlichen Institutionen im oben deklarierten Sinne fokussiert der soziologische Neo-Institutionalismus nach wie vor auf ein breites, jedoch begrenztes Menü gesellschaftlicher Spielregeln. Neo-Institutionalisten der Organisationssoziologie stellen institutionalisierte Elemente der formalen Struktur und der Managementpraktiken von Organisationen, die eine branchenweite, nationale oder internationale Verbreitung aufweisen, in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen (DiMaggio & Powell 1991; Walgenbach, 2006). Solche institutionalisierten Elemente spiegeln die im obigen Sinne deklarierten gesellschaftlich definierten Regeln davon, welche formalen Strukturen und Managementpraktiken von einem spezifischen Organisationstyp erwartet werden. Institutionen beziehungsweise institutionelle Regeln stellen insofern gesellschaftliche Erwartungen über die rechtlich erforderlichen, moralisch richtigen und zeitgemässen Elemente von Organisationen dar. Sie zeigen Organisationen des Typs X auf, welche formale Struktur und welche Prozesse zu einem gegebenen Zeitpunkt rechtlich vorgeschrieben, normativ verlangt oder kulturell angemessen sind. Sie geben sozusagen die Schablonen vor, nach denen die Aktivitäten einer Organisation zu organisieren und auszuführen sind. Institutionelle Regeln werden bei Meyer und Rowan (1977) daher auch als externe, als ausserhalb von Organisationen zu verortende Grössen angesehen, woher ihre makroanalytische Perspektive gemäss Zucker (1987) als «environment-as-institution» (S. 444) Perspektive beschrieben werden kann. Eine alternative Sichtweise vertritt Zucker selbst. Der Unterschied zwischen den Perspektiven ergibt sich im Hinblick auf «den Grad der Institutionalisierung einzelner Praktiken oder struktureller Elemente bzw. den Ort der Institutionalisierung – Mikro- und/oder Makroebene [...]» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 51). So unterscheiden sich die Ansichten erstens dadurch, ob die entsprechenden Vertreter verstärkt auf der Mikroebene wie Zucker (1977) oder auf der Makroebene wie Meyer und Rowan (1977) argumentieren. Und zweitens unterscheiden sich Meyer und Rowan von Zucker darin, «ob die genannte Strukturanpassung von den Organisationen real vollzogen oder aber nur proklamiert wird» (Preisendörfer, 2016, S. 168). Während Meyer und Rowan davon ausgehen, dass die «institutionalisierten Erwartungen gesellschaftlicher Anspruchsgruppen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 51) in der «äusseren Hülle der Organisation, nämlich in der formalen Struktur, abgefangen werden» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 51) können, geht Zucker (1977) von einem hohen Institutionalisierungsgrad organisationaler Strukturen und Praktiken aus. In der Perspektive Zuckers sind gewisse Strukturen und Praktiken nicht mehr aus den Köpfen der Gesellschaftsmitglieder wegzudenken, da Institutionen über Generationen hinweg bestehen

und widerstandsfähig gegenüber Änderungsversuchen sind (Zucker, 1977). Damit werden institutionelle Regeln über individuelle Akteure in die Organisationen hineingetragen und entfalten dadurch ihre volle Wirkung. Zucker interessiert sich demnach für «jene Institutionen, in denen Makro- und Mikroebene untrennbar verwoben sind, also Handlungsweisen und Strukturen, in denen sich gesellschaftliche Erwartungsstrukturen auf der Ebene von Individuen in Form unhinterfragter Wirklichkeitswahrnehmungen und -interpretationen niedergeschlagen haben» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 51). Sie vertritt eine «organization-as-institution» (Zucker, 1987, S. 446) Perspektive: «*Implemented institutional elements commonly arise from within the organization itself or from imitation of other similar organizations*» (Zucker, 1987, S. 446).

DiMaggio und Powell (1983) wiederum nehmen eine Zwischenposition ein, die auch als mesoanalytische Perspektive bezeichnet werden kann. Ihr Fokus gilt den Ähnlichkeiten von Organisationen in organisationalen Feldern (Türk, 2000). Sie nehmen dabei Argumente der beiden anderen Perspektiven auf. Nach Walgenbach und Meyer (2008) lässt sich einerseits eine Nähe zu Meyer und Rowan daran erkennen, dass sie mit einer «zwangsbedingten Strukturangleichung von Organisationen in einem Feld» (S. 51) an institutionalisierte Regeln argumentieren. Andererseits stimmen sie mit dem Modell Zuckers darin überein, dass sie über die Betonung der Strukturangleichung über Normen und Werte ebenfalls von einer Verinnerlichung von «Vorstellungen, Konzepten, und Methoden des professionellen Verhaltens in Organisationen und rationaler Organisationsgestaltung» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 52) ausgehen, womit institutionelle Regeln über Arbeitskräfte in eine Organisation hineingetragen werden.

Eine integrale Sichtweise auf Institutionen vertritt Richard W. Scott (2008; 2014). Er fasst in seinem Institutionenkonzept wesentliche Eckpunkte aller drei analytischen Perspektiven – Makro, Meso, Mikro – zusammen. Mit seinem ausgearbeiteten analytischen Gerüst zum Zusammenspiel von Organisationen und Institutionen «will Scott das Kontinuum von unbewusst bis bewusst produzierten und reproduzierten Handlungsweisen und Strukturen ebenso erfassen wie das Kontinuum von durch gesetzliche Vorgaben erzwungenen bis zu als selbstverständlich erachteten (‘taken-for-granted’) Strukturen und Handlungsweisen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 57). In seiner Definition der Institution kommt das sogenannte Dreisäulenmodell zum Ausdruck: «*Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life*» (Scott, 2014, S. 56). Sein Modell erlaubt eine Differenzierung unterschiedlicher Dimensionen von Institutionen: Die drei genannten Säulen gesellschaftlicher Institutionen – die regulative, die normative und die kulturell-kognitive Säule – werden zu diesem Zwecke analytisch voneinander getrennt. Diese Dreiteilung erlaubt es, «die Annahmen, auf denen die einzelnen Säulen basieren, die Mechanismen, über die Institutionen produziert und reproduziert werden, die verschiedenen Logiken und Legitimationsbasen, die ihnen zugrunde liegen, sowie Indikatoren für die einzelnen Säulen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 57) zu unterscheiden.

Empirisch vorfindbare Institutionen beziehungsweise institutionelle Regeln können von mehreren Säulen getragen werden, wonach diese Säulen nicht verschiedene Typen von Institutionen ausdifferenzieren

(Walgenbach & Meyer, 2008). So gibt es nicht regulative Institutionen, normative Institutionen oder kulturell-kognitive Institutionen, sondern Institutionen werden in der Regel von mehreren Säulen getragen, die ihrerseits jeweils unterschiedlich schwer belastet sind (Scott, 2014). Die regulative Säule steht für die das Handeln gesellschaftlicher Akteure regulierenden Elemente von Institutionen: «Institutions constrain and regularize behaviour» (Scott, 2014, S. 59). Institutionelle Regeln, die in hohem Masse von der regulativen Säule gestützt werden, sind beispielsweise bestehende Gesetze. Insofern gelten rechtliche Bestimmungen zu den von Organisationen zwingend auszuführenden oder zu unterlassenden Handlungen als Indikatoren für institutionelle Regeln. Die normative Säule bezieht sich auf gesellschaftliche Werte und Normen: «*Values* are conceptions of the preferred and desirable together with the construction of standards to which existing structures or behaviours can be compared and assessed. *Norms* specify how things should be done; they define legitimate means to pursue valued ends» (Scott, 2014, S. 64). Die kulturell-kognitive Säule schliesslich bezieht sich auf kontextspezifische Wahrnehmungsmuster, auf Elemente in «the shared conceptions that constitute the nature of social reality and create the frames through which meaning is made» (Scott, 2014, S. 67).

Das Dreisäulenmodell deckt diejenigen Aspekte ab, die in diesem Kapitel erläutert wurden: Es integriert zum Beispiel die Gedanken von Meyer und Rowan (1977), die die institutionellen Regeln dahingehend differenzieren, dass diese «may be simply taken for granted or may be supported by public opinion or the force of law [...]» (S. 341). Zudem bezieht es auch die von DiMaggio und Powell (1983) vorgenommene Differenzierung im Mechanismus der Strukturangleichung in organisationalen Feldern mit ein. Auch verschiedene Kategorien der Legitimität, wie sie Suchman (1995) vorgeschlagen hat, werden im analytischen Gerüst von Scott mitgedacht. So führt aus einer regulativen Perspektive die «faktische oder symbolische Befolgung der Richtlinien bzw. die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 58) durch Organisationen eines spezifischen Typs zur Strukturangleichung durch Zwang. Die Quelle der Legitimität ist pragmatischer Natur, was bedeutet, dass Organisationen als legitim erachtet werden, wenn sie ihre Aktivitäten konform mit den legalen Anforderungen ausführen. Anders ist die normative Säule von Institutionen zu verstehen: «Die faktische – dann meist intrinsisch motivierte – oder symbolische Übernahme normativer Vorgaben durch eine Organisation und deren Mitglieder» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 59) führt zu einer normativ bedingten Strukturangleichung. Werte und Normen werden von Organisationen nicht in erster Linie befolgt, um negativen rechtliche Sanktionen aus dem Weg zu gehen, «sondern weil die Befolgung erwartet bzw. als angemessen betrachtet wird und sie sich zur Erfüllung der Erwartungen verpflichtet fühlen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 59). Die Quelle der Legitimität ist insofern moralischer Natur und basiert auf den normativen Systemen von Organisationsmitgliedern. In einer kulturell-kognitiven Dimension beachten Organisationen «in einem gesellschaftlichen Kontext oder einem organisationalen Feld als selbstverständlich erachtete Elemente» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 61) organisationaler Strukturen und Prozesse. Dieses «Be-

mühen, dem Selbstverständlichen zu entsprechen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 61) führt zu Strukturangleichung infolge mimetischer Prozesse. Die Basis der Legitimität ist dann kulturell-kognitiver Natur.

Im vorliegenden Beitrag wird auf diesen Gedanken aufgebaut: Stadtregierungsorganisationen werden im Sinne des soziologischen Neo-Institutionalismus als offene Systeme konzipiert, die in einem Austauschverhältnis mit ihrer Umwelt stehen. Diese Umwelt besteht aus der Gesamtheit derjenigen institutionellen Regeln, die innerhalb des schweizerischen Bundesstaates über einen längeren Zeithorizont hinweg gesellschaftlich ausgehandelt worden sind. Diese Aushandlung oder Institutionalisierung mündete in mehr oder weniger institutionalisierte Regeln, die zum Zeitpunkt X den Rahmen für die Medienarbeit von Stadtregierungen vorgeben. Dabei sind institutionelle Regeln dahingehend zu differenzieren, ob sie über eine regulative, eine normative oder eine kulturell-kognitive Komponente ihre Wirkung auf die Medienarbeit von Stadtregierungen entfalten. Alternativ formuliert: Stadtregierungen versuchen ihre Medienarbeit zu legitimieren, indem sie in ihre formalen Strukturen und Prozesse bestimmte Elemente einbauen, die mit rechtlichen Grundlagen kompatibel sind, die berufsprufessionellen Werten und Normen entsprechen oder die von vergleichbaren Organisationen ebenfalls implementiert sind. Entsprechend der Kernannahme der frühen Neo-Institutionalisten würde dies bedeuten: Da Schweizer Stadtregierungen einem bestimmten organisationalen Feld zugehörig sind und somit ähnlichen institutionellen Spielregeln unterliegen, sind sie sich ähnlich hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer formalen Organisationsstrukturen und ihrer Prozesse der Medienarbeit. Die Ausführungen in diesem Teilkapitel zeigen zudem, dass sich institutionelle Regeln in verschiedenen Dimensionen analysieren lassen.

4.3.3 Homogenität & Heterogenität in organisationalen Feldern

Die durch diese Arbeit zu beantwortenden Fragen beziehen sich auf die formalen Organisationsstrukturen und Prozesse der Medienarbeit von Schweizer Stadtregierungen. Gefragt wird danach, ob sich diesbezüglich Ähnlichkeiten oder Unterschiede zwischen verschiedenen Regierungsorganisationen zeigen und worauf ähnliche sowie unterschiedliche Ausprägungen zurückzuführen sind. Im soziologischen Neo-Institutionalismus existieren Ansätze dazu, wie sich sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede erklären lassen.

Die Ausgangsfrage der ursprünglichen Beiträge zum Neo-Institutionalismus lautete, weshalb sich Organisationen innerhalb eines organisationalen Feldes hinsichtlich ihrer formalen Struktur und Managementpraktiken immer stärker angleichen. An dieser Stelle nun ist das von DiMaggio und Powell (1983) geprägte Konzept des organisationalen Feldes in die Diskussion einzubringen. Der soziologische Neo-Institutionalismus lenkt den Blick nicht nur auf sich gegenseitig konkurrierende Organisationen, sondern auf die Totalität derjenigen Organisationen, «that in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 148). Die institutionelle Umwelt bezieht sich in dieser Perspektive auf eine Gruppe von Organisationen, die in einem gemeinsamen Sinnsystem eingebunden

sind und für die diejenigen institutionellen Regeln gelten, die aus einem wechselseitigen und gemeinsamen Strukturierungsprozess hervorgegangen sind (Boxenbaum & Jonsson, 2008). Die Austauschverhältnisse der als offene Systeme konzipierten Organisationen mit der institutionellen Umwelt führt zur Strukturangleichung der Organisationen eines organisationalen Feldes. Die Zusammensetzung und die Ausmasse eines organisationalen Feldes sind dabei nicht ohne empirische Untersuchungen bestimmbar: «Fields only exist to the extent that they are institutionally defined» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 148).

Stadtregierungen sind in diesem initialen Verständnis als Organisationen zu sehen, die passiv auf entsprechende gesellschaftliche Anforderungen reagieren. Stadtregierungen unterliegen sodann vergleichbaren institutionellen Spielregeln und gestalten ihre Medienarbeit folglich – rein formell – sehr ähnlich aus. Wie sich jedoch in der Weiterentwicklung des soziologischen Neo-Institutionalismus gezeigt hat, sind auch Erklärungen für Unterschiede in den formalen Strukturen und Prozessen zwischen Organisationen eines organisationalen Feldes erforderlich.

So ist es nur die halbe Wahrheit und ein wenig naiv, Organisationen wie beispielsweise Stadtregierungen sowie auch die Individuen, welche die Stellen/Positionen in diesen Organisationen ausfüllen, als passive Akteure zu konzipieren. Die übergreifende Verhaltensannahme von Organisationen in der Perspektive des Neo-Institutionalismus verwies jedoch zu seinen Anfängen auf ein «nonchoice behaviour» (Oliver, 1991, S. 148). Organisationen handeln also immer konform zu institutionellen Regeln, ja sie können gar nicht anders handeln. In der Realität reagieren Organisationen proaktiv oder gar strategisch auf ihre institutionelle Umwelt, woher auch von Unterschieden in der Ausgestaltung formaler Organisationsstrukturen und Prozessen ausgegangen werden sollte. In der neo-institutionalistischen Theorie ist daher seit den späten 80er und frühen 90er Jahren zusehends die Frage aufgekommen, weshalb Organisationen, die ähnlichen institutionellen Rahmenbedingungen unterliegen, sich in ihren formalen Strukturen und Prozessen empirisch nachweisbar trotzdem voneinander unterscheiden. Scheinbar verhielten sich also nicht alle Organisationen in derselben Weise passiv und in der Folge konform zur institutionellen Umwelt. Der Zusammenhang zwischen Organisationen und institutioneller Umwelt ist daher nicht in einer solchen Einseitigkeit – schon gar nicht in einer einseitig gerichteten Kausalität – zu verstehen, wie dies ursprünglich aus den grundlegenden Arbeiten herausgelesen wurde. Diesbezüglich spricht auch Powell (1991) davon, dass im ursprünglichen Argument der Neo-Institutionalisten «das Verhalten von Individuen in Organisationen und von Organisationen [als/S.R.] ‘übersozialisiert’» (Walgenbach, 2006, S. 390) erachtet werden kann. In der kritischen Auseinandersetzung mit dem neo-institutionalistischen Argument der Isomorphie wurden daher auch intervenierende Faktoren begründet, die zur Strukturdifferenzierung zwischen Organisationen eines organisationalen Feldes führen können. Solche Strukturdifferenzierungen können entweder auf Unterschiede in den institutionalisierten Anforderungen an Organisationen oder auch auf Unterschiede zwischen den Organisationen eines Feldes zurückgeführt werden (Boxenbaum & Jonsson, 2008; Walgenbach, 2006; Walgenbach & Meyer, 2008). Annahmen über Unterschiede in der institutionellen Umwelt gründen dabei eher auf konzeptionellen Arbeiten. Demge-

genüber beruht die Feststellung von Unterschieden aufgrund organisationaler Faktoren auf einer Vielzahl von empirischen Studien (Walgenbach, 2006). Eine organisationale Variable, die für Unterschiede in den Strukturen und Prozessen verantwortlich sein kann, ist die Grösse einer Organisation: «Grosse Organisationen werden von externen Anspruchsgruppen, z.B. Kapitalgebern, Medien, der allgemeinen Öffentlichkeit und Wissenschaftlern intensiver beobachtet als kleine Organisationen. Die Intensität, mit der eine Organisation beobachtet wird, beeinflusst die Wahrscheinlichkeit der Übernahme institutionalisierter Strukturelemente und Managementpraktiken» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 78).

Diese Kritik am klassischen Isomorphie-Konzept des Neo-Institutionalismus verdichtete sich sodann in Ansätzen, die sich verstärkt auf die Unterschiede zwischen Organisationen eines Feldes bezogen. Grob sind dahingehend zwei Argumentationslinien auseinanderzuhalten. Diese ergeben sich vor dem Hintergrund der weiter oben erläuterten Unterschiede zwischen der mikro- und makroanalytischen Perspektive, zwischen Zucker (1977) sowie Meyer und Rowan (1977) also. Wie Boxenbaum und Jonsson (2008) dazu ausführen: «The division between institutions as social fact and institutions as visible limitations on action splits empirical work on the effect of isomorphic pressures» (S. 85).

Die eine Argumentationslinie, «the more agentic approach» (Boxenbaum & Jonsson, 2008, S. 85), konzipiert Institutionen als extern von der Organisation existierende, handlungsbeschränkende Grössen. Organisationen werden stärker als proaktiv handelnde Einheiten angesehen, die auf die in ihrer Umwelt bestehenden institutionellen Regeln mit verschiedenen Strategien reagieren. Diese Gedanken gehen auch auf die Forderung von DiMaggio (1988) sowie DiMaggio und Powell (1991) nach einem verstärkten Einbezug strategisch handelnder Akteure in das neo-institutionalistische Programm zurück. Ein Problem in dieser Argumentation besteht jedoch darin, dass der Rückgriff auf strategische Handlungen nicht mit den Grundargumenten des soziologischen Neo-Institutionalismus vereinbar zu sein scheinen. Akteure und ihre Handlungen werden in dieser Theorie nicht vor dem Hintergrund des methodologischen Individualismus gesehen (Clemens & Cook, 1999), sondern sie sind institutionell bestimmt (Jeperson, 2002; Walgenbach, 2006). Daher muss in der Forschung ein pragmatischer Umgang mit dieser Problematik gewählt werden, so zum Beispiel dem Vorschlag von Oliver (1991) folgend. Sie beschreibt verschiedene Strategien von Organisationen, um auf «Prozesse der Institutionalisierung von Regeln und Erwartungen zu reagieren bzw. um mit bereits institutionalisierten Erwartungen umzugehen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 123). Die strategischen Optionen sind: «Acquiesce, Compromise, Avoid, Defy, Manipulate» (Oliver, 1991, S. 152). Unter die erstgenannte Strategie, das Erdulden, können diejenigen Antworten von Organisationen auf institutionelle Anforderungen gefasst werden, die nach gängigem Verständnis der Neo-Institutionalisten zu Isomorphie führen (Walgenbach & Meyer, 2008). Organisationen fügen sich den Spielregeln passiv.

Die zweitgenannte Strategie, der Kompromiss, manifestiert sich in einer strukturellen Entkopplung (Boxenbaum & Jonsson, 2008) nach dem Konzept von Meyer und Rowan (1977). Die Idee strategischen Handelns im soziologischen Neo-Institutionalismus hat sodann bereits zu dessen Anfängen bestanden.

Meyer und Rowan (1977) haben in ihrem originalen Verständnis des Konzeptes der strukturellen Entkopplung (Decoupling) auf eine «rational response to demands for organizational adaptation that are inconsistent or harmful to the organization» (Boxenbaum & Jonsson, 2008, S. 82) und somit auf eine strategische Handlung von Organisationen hingewiesen. Konformität mit institutionellen Regeln kann gemäss den Autoren von Organisationen auch nur vorgespielt werden: «[B]y decoupling, organizations achieve legitimacy through espoused action but remain efficient or consistent through actual action, which enhances their survival prospects» (Boxenbaum & Jonsson, 2008, S. 82). Strukturelle Entkopplung erfolgt aus der Tatsache, dass eine Adaption von Elementen institutioneller Regeln aus organisationaler Sicht in zweierlei Hinsicht mit Konflikten verbunden sein kann: Es können entweder die effektiven technischen Aktivitäten einer Organisation mit institutionellen Regeln oder die verschiedenen institutionellen Regeln untereinander in Konflikt stehen (Meyer & Rowan, 1977). In Bezug auf den zweiten Aspekt ist es so, dass die institutionelle Umwelt aus Regeln, Normen und Annahmen besteht, die nicht durchwegs konsistent sind und zueinander im Widerspruch stehen können. Organisationen müssen dann mit solchen Inkonsistenzen umgehen: «Dies geschieht mit strategischer Bezugnahme von Organisationen auf institutionelle Erwartungen [...] Damit gehen Meyer/Rowan hier noch von dem entscheidungsautonomen (korporativen) Akteur 'Organisation' aus, der sich subjektiv rational an 'externen' Erwartungen durch Strategien von Entkopplung, Vertrauensbildung etc. anpasst» (Türk, 2000, S. 133). Durch Entkopplung wird eine Konformität mit der institutionellen Umwelt also lediglich formell angedeutet. Elemente institutioneller Regeln werden vordergründig in die von aussen sichtbare Schale, in die formale Organisationsstruktur, eingefügt.

«Thus, decoupling enables organizations to maintain standardized, legitimating, formal structures while their activities vary in response to practical considerations. The organizations in an industry tend to be similar in formal structure-reflecting their common institutional origins-but may show much diversity in actual practice» (Meyer & Rowan, 1977, S. 357).

«Backstage» – also hinsichtlich der tatsächlichen Aktivitäten – bleiben die Dinge so, wie sie schon vor einer Adaption der Elemente gewesen sind. Obwohl bereits in den 70er Jahren formuliert, besteht im Hinblick auf das Konzept der Entkopplung eine Forschungslücke. Diese gründet unter anderem darauf, dass neo-institutionalistische Studien vorwiegend quantitativ ausgerichtet waren und daher eine genauere Analyse der strukturellen Entkopplung nicht ermöglichten (Walgenbach & Meyer, 2008). In der empirischen Analyse entkoppelter Strukturen ergeben sich sodann Schwierigkeiten, da sie «entweder eine genaue Kenntnis nicht nur der formalen Struktur, sondern auch der tatsächlichen Arbeitsprozesse in der Organisation [...]» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 82) voraussetzt.

Die zweite Argumentationslinie tendiert stärker in Richtung eines mikroanalytischen Ansatzes, in dem Institutionen als von Organisationen umfassender internalisiert konzipiert werden. In dieser «non-agentic tradition, where institutions are 'social facts', organizations may also respond heterogenously, but for a different reason» (Boxenbaum & Jonsson, 2008, S. 9). Organisationen adaptieren in ihren jeweiligen formalen Strukturen solche Elemente, welche durch die institutionelle Umwelt eines organisationalen Feldes als rational definiert werden. Diese Elemente werden jedoch bewusst oder unbewusst den

lokal-spezifischen Rahmenbedingungen einer Organisation entsprechend editiert oder übersetzt. Hierzu ist auf das Konzept zu verweisen, welches von Czarniawska und Joerges (1996) als «translation» bezeichnet wird: «Inevitably, translation implies deliberate and accidental or unintended transformations of ideas as they transfer from one setting to another» (Greenwood et al., 2008, S. 18). Von der ersten Argumentationslinie unterscheidet sich diese Richtung dadurch, dass Heterogenität zwischen Organisationen eines Feldes nicht über strategische Handlungen erklärt wird, sondern auf kontingente Zustände in der institutionellen Umwelt einer Organisation (wie Zeit und Raum) zurückzuführen sind (Boxenbaum & Jonsson, 2008).

Wie diese Ausführungen zeigen, lassen sich anhand neo-institutionalistischer Ansätze nicht nur Strukturanpassungen und -ähnlichkeiten, sondern auch heterogene organisationale Strukturen und Prozesse innerhalb eines organisationalen Feldes diskutieren. Im folgenden Zwischenfazit werden die für diese Studie relevanten Theoriebausteine des soziologischen Neo-Institutionalismus noch einmal zusammenfassend dargestellt.

4.4 Zwischenfazit

Stadtregierungen sind in einem weitgefassten Verständnis als formale Organisationen zu verstehen. Diese Organisationen lassen sich über gewisse Kern- oder Basiselemente beschreiben. Stadtregierungen sind hier im Hinblick auf das Element der formalen Organisationsstrukturen zu analysieren. Der formale Bauplan einer Stadtregierung wird nach verschiedenen Dimensionen differenziert: Arbeitsteilung, Koordination, Hierarchie, Delegation und Formalisierung. Stadtregierungsorganisationen bestehen aus zentralen oder dezentralen Stellen, von denen sich einige mit der Medienarbeit von Kollegialbehörden befassen. Diese mehr oder weniger spezialisierten Stellen sind in ein System von Hierarchien eingebunden und deren Aufgabenerfüllung wird über verschiedene Instrumente koordiniert. Da in dieser Arbeit nun die externe Kommunikation mit einer bestimmten Bezugsgruppe im Fokus steht, so die Kommunikation mit journalistischen Nachrichtenmedien (bzw. mit Medienschaffenden), sind diejenigen formalen Organisationsstrukturen von Stadtregierungen genauer zu analysieren, die den Rahmen für die entsprechenden Medienarbeitsprozesse bilden. Will man die Medienarbeit des Kollegialgremiums ins Visier nehmen, so ist diese als ein Teil der Medienarbeit der Stadtregierungsorganisation zu verstehen. Sie ist in die formale Gesamtorganisation eingebettet, die über eine spezifische Binnenstruktur gekennzeichnet ist. In den Blick geraten daher diejenigen Bausteine der (formalen) Organisation, die die Strukturen der Medienarbeit einer Kollegialbehörde bilden. Die Prozesse des Medienarbeitsmanagements finden im Rahmen dieses Bauplans einer Stadtregierungsorganisation statt.

Stadtregierungsorganisationen werden hier als offene Systeme konzipiert, die in einem Austauschverhältnis mit ihrer Umwelt stehen. Die Organisationsumwelt stellt in dieser Konzeption die zentrale Grösse im Hinblick auf die Ausgestaltung der Organisationsstrukturen und der darin eingebetteten Prozesse der Medienarbeit von Stadtregierungen dar. Aus der hier eingeschlagenen Perspektive des sozio-

logischen Neo-Institutionalismus werden die formalen Organisationsstrukturen und Prozesse der Medienarbeit nicht (nur) basierend auf Effizienzkalkülen strategisch handelnder Akteure erklärt, sondern in hohem Masse als durch die institutionelle Umwelt von Stadtregierungen geprägt angesehen. Entscheidend dafür, wie Stadtregierungen ihre Medienarbeit ausgestalten, ist ihr Streben nach Legitimität: Stadtregierungen versuchen kontinuierlich die Strukturen und Prozesse ihrer Medienarbeit zu legitimieren, indem sie den für Schweizer Stadtregierungen geltenden, institutionalisierten Spielregeln folgen. Diese Spielregeln wurden (und werden) von Akteuren innerhalb des schweizerischen Bundesstaates über einen längeren Zeithorizont hinweg ausgehandelt und geben den Rahmen möglicher Handlungen vor. In dieser Perspektive haben sich in der Schweiz spezifische Regeln dazu entwickelt, wie Stadtregierungen die Medienarbeit formal organisieren und wie Medienarbeitsprozesse im Rahmen dieser formalen Strukturen ablaufen. Institutionelle Regeln sind dahingehend zu differenzieren, ob sie eher über eine regulative, eine normative oder eine kulturell-kognitive Komponente ihre Wirkung auf die Medienarbeit von Stadtregierungen entfalten. Stadtregierungen berücksichtigen in diesem Sinne in ihren formalen Strukturen und Prozessen solche Elemente, die mit rechtlichen Grundlagen kompatibel sind, die berufsprufessionellen Werten und Normen entsprechen oder die von vergleichbaren Organisationen ebenfalls implementiert sind. Entsprechend der Argumentation der frühen Neo-Institutionalisten würde dies bedeuten, dass verschiedene Schweizer Stadtregierungen, die Teil desselben organisationalen Feldes sind, ähnlichen institutionellen Regeln unterliegen. Dies führte dazu, dass die formalen Strukturen und Prozesse der Medienarbeit von Stadtregierungen ähnliche Elemente aufweisen, zu einem bestimmten Zeitpunkt also auf eine ähnliche Art und Weise institutionalisiert sind.

Um theoretisch denkbare und empirisch feststellbare Unterschiede zwischen Stadtregierungen hinsichtlich ihrer Medienarbeit zu erklären, bestehen aus neo-institutionalistischer Perspektive verschiedene Ansätze: So sind Unterschiede auf organisationale Faktoren zurückzuführen. Hier erscheint insbesondere die Organisationsgrösse relevant zu sein. Zudem kann anhand strategischer Handlungen von Akteuren argumentiert werden. Stadtregierungen folgen ihren institutionellen Vorgaben dann nicht blind, sie reagieren nicht nur passiv auf die für sie geltenden Spielregeln. Sie versuchen aktiv die Inkonsistenzen, die einerseits zwischen ihren produktiven Aktivitäten und den Anforderungen der institutionellen Umwelt bestehen sowie sich andererseits aus konkurrierenden Umweltanforderungen ergeben, zu lösen. Diesbezüglich haben bereits Meyer und Rowan (1977) auf das Phänomen der strukturellen Entkopplung aufmerksam gemacht. Gemäss diesem Konzept kann ein Argument für potentielle Unterschiede im Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungen darin gesehen werden, dass sie ihren nach aussen sichtbaren Bauplan (formale Strukturen) vom inneren Kern der Organisation, also von den tatsächlichen Prozessen der Medienarbeit, entkoppeln. Äusserlich würden sich daher Ähnlichkeiten zwischen den Stadtregierungen zeigen, da sie aufgrund ähnlicher institutioneller Regeln ähnliche Bauteile für ihre formalen Strukturen verwenden. Unter der Oberfläche verlaufen die Prozesse im Medienarbeitsmanagement jedoch nicht entlang dieser Strukturen, woher sich hinsichtlich der Prozesse nur wenige Ähnlich-

keiten zeigen. In den verschiedenen Dimensionen der formalen Organisationsstrukturen und in den Prozessen sind zu einem bestimmten Zeitpunkt daher vermutlich auch Unterschiede feststellbar, was bedeutet, dass sie unterschiedlich institutionalisiert sind.

Das Ziel dieses Beitrages ist es nicht, die Entstehung oder Veränderung institutioneller Regeln sowie eine Strukturangleichung von Stadtregierungen über die Zeit hinweg – dies im Sinne einer Diffusion formaler Strukturen und Praktiken im entsprechenden organisationalen Feld – nachzuzeichnen. Ziel ist es, die zu einem gegebenen Zeitpunkt nachweisbaren Ähnlichkeiten und Unterschiede in den verschiedenen Dimensionen der formalen Organisationsstrukturen und Prozessen der Medienarbeit, letztlich also in der Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen, aufzuzeigen. Dahingehend wird unter Institutionalisierung analytisch ein Zustand, eine zu einem gegebenen Zeitpunkt hin feststellbare Situation, verstanden. Die Institutionalisierung der Medienarbeit wird als ein «Outcome» (Boxenbaum & Jonsson, 2008, S. 83), als ein Resultat oder aktueller Zustand eines Diffusionsprozesses untersucht. Die Institutionalisierung der Medienarbeit lässt sich dann zwischen verschiedenen Schweizer Stadtregierungen zum Zeitpunkt X vergleichend betrachten. Im folgenden Kapitel wird sodann ein Analysemodell vorgeschlagen, welches diesen Vergleich anleitet.

5 Analysemodell: Medienarbeit aus neo-institutionalistischer Perspektive

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die theoretischen Grundlagen für die Bearbeitung der Fragestellung gelegt worden sind, wird in diesem Teil das Analysemodell dieser Studie präsentiert. Dabei werden die Perspektiven des soziologischen Neo-Institutionalismus und des prozessorientierten Kommunikationsmanagements miteinander verbunden (Kapitel 5.1). Basierend auf dieser Integration wird ein heuristisches Modell vorgeschlagen, auf dessen Basis sich die Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen in verschiedenen Dimensionen systematisch und empirisch analysieren lässt. Vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses ergeben sich in den verschiedenen Analysedimensionen des Forschungsansatzes die forschungsleitenden Fragen dieser Arbeit (Kapitel 5.2).

5.1 Kommunikationsmanagement & soziologischer Neo-Institutionalismus

Unter Verweis auf Swaran Sandhu (2009, 2012, 2013, 2015a, 2015b) wird die Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationsmanagement-Forschung insgesamt als vielversprechend erachtet. Wird strategisches (Kommunikations-)Management als multiperspektivische Disziplin (Jenkins, Ambrosini & Collier, 2007) verstanden, dann ist eine rationalistische Sichtweise lediglich eine unter diversen Perspektiven. Der soziologische Neo-Institutionalismus stellt mit seinem zentralen Bezugspunkt der institutionellen Umwelt eine Alternative dar.

Das zentrale neo-institutionalistische Argument im Hinblick auf das Kommunikationsmanagement von Organisationen ist nun, dass die damit zusammenhängenden formalen Organisationsstrukturen und Organisationsaktivitäten als das Ergebnis des Zusammenspiels zwischen Organisation und institutioneller Umwelt anzusehen sind. Im Gegensatz zum traditionell funktional und effizienzorientiert geprägten Blick auf strategisches Kommunikationsmanagement (z.B. Grunig, 1992), welcher auf intentionales, rationales Handeln individueller Akteure abgestützt ist, nimmt der Neo-Institutionalismus intentionale Handlungen von Managern aus dem Fokus: «[T]he introduction of institutional theory to strategic communication management offers a detour from a rational-choice or managerial perspective and stresses the influence of institutional frameworks on organizations» (Sandhu, 2015a, S. 83). Stadtregierungsorganisationen im Sinne des Neo-Institutionalismus als offene Systeme zu konzipieren, das bedeutet, intervenierende Variablen der institutionellen Umwelt in den Mittelpunkt der Argumentation zu den Strukturen und Prozessen der Medienarbeit von Stadtregierungen zu stellen.

Medienarbeit als Teil der Öffentlichkeitsarbeit von Stadtregierungsorganisationen wird gesteuert, geplant, organisiert, kontrolliert und ist Teil eines umfassenden Kommunikationsmanagements. Dieses Medienarbeitsmanagement ist in eine institutionelle Umwelt eingebettet. In Bezug auf den Forschungsgegenstand bedeutet dies, dass Stadtregierungen ihre Medienarbeit über die Befolgung kulturspezifischer institutioneller Regeln – die Bausteine der institutionellen Umwelt – legitimieren. Indem sie insti-

tutionelle Regeln befolgen, bauen sie in ihren formalen Strukturen und Prozessen der Medienarbeit solche Elemente ein, die auf rechtliche Grundlagen oder auf berufsprofessionelle Werte und Normen zurückgehen sowie im Zuge einer Imitation anderer Stadtregierungen übernommen worden sind. Wie Donges (2008) argumentiert, ist aus neo-institutionalistischer Perspektive das (professionelle) Kommunikationsmanagement einer politischen Organisation darauf bedacht, «vor allem so zu kommunizieren, wie es von der Umwelt erwartet wird und wie man es sich bei anderen abgeschaut hat. Von Interesse sind die Legitimität von Strukturen und Praktiken der Kommunikation und ihre Übernahme als ‘highly rationalized myths’ oder Rationalitätsfiktionen in der Organisation» (S. 225).

Im Entwurf eines Analysemodells zur Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen ergibt sich daher folgender Argumentationsgang: Die Medienarbeit verschiedener Stadtregierungen ist, vermittelt über mehrere Mechanismen der Strukturangleichung, zu einem gegebenen Zeitpunkt auf eine ähnliche Art und Weise institutionalisiert. Diesbezüglich ist auf die klassische neo-institutionalistische Isomorphie-These nach DiMaggio und Powell (1983) zu verweisen, wonach sich Organisationen, «die mit den gleichen Umweltbedingungen konfrontiert sind» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 35), einander in Organisationsstrukturen und -prozessen angleichen. Falls die Untersuchungsobjekte dieser Studie, die Deutschschweizer Stadtregierungen, tatsächlich einem spezifischen Organisationstyp eines organisationalen Feldes zuzuordnen sind, liessen sich erstens für alle Stadtregierungen gewisse ähnliche institutionelle Regeln identifizieren. Zudem wäre dann zweitens auch davon auszugehen, dass die formalen Organisationsstrukturen mit Bezug zur Medienarbeit ähnlich ausgestaltet sind, so die Arbeitsteilung, Koordination, Hierarchie und Delegation in der Medienarbeit. Zum Beispiel ist von einer ähnlichen Positionierung der Kommunikationsstellen in der Organisationshierarchie auszugehen. Oder die horizontale Dimension der Spezialisierung (Arbeitsteilung) ist in einer ähnlichen Art und Weise organisiert. Drittens ist sodann von ähnlichen Prozessen im Medienarbeitsmanagement auszugehen. So unterliegen Stadtregierungsorganisationen hinsichtlich ihrer Kommunikationsaktivitäten rechtlichen Bestimmungen (z.B. Öffentlichkeitsgesetz). Zudem sind Stellen innerhalb der Stadtregierungsorganisation, die mit Kommunikationsaktivitäten von Regierungen betraut sind, mit Spezialisten für die entsprechenden Aufgaben besetzt. So kann davon ausgegangen werden, dass diese Berufsrollenträger ähnliche Ansätze in der Medienarbeit vertreten. Darüber hinaus orientieren sich Stadtregierungsorganisationen – unter Verweis auf den mimetischen Mechanismus der Strukturangleichung – am Medienarbeitsmanagement ähnlicher Organisationen. In Deutschschweizer Stadtregierungen sind auf Basis dieser Argumentationslinie ähnliche Prozesse in der Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Kontrolle zu erwarten.

Mit Blick auf diesen Argumentationsgang erscheint jedoch die Frage plausibel, wie sich allfällige Unterschiede in den formalen Organisationsstrukturen wie auch im Medienarbeitsmanagement zwischen Stadtregierungen aus Perspektive des Neo-Institutionalismus interpretieren liessen. Ganz allgemein bedeutet Isomorphie von Organisationen in einem organisationalen Feld nicht Strukturgleichheit, sondern Strukturähnlichkeit: «Institutionen bedingen die Anwendung abstrakter Regeln, die naturgemäss in ihrer jeweils konkreten Umsetzung ein eigenes ‘Gesicht’ erhalten» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 75). Der

soziologische Neo-Institutionalismus bietet nun verschiedene Argumentationsansätze für eine unterschiedliche Institutionalisierung:

- Erstens lassen sich unterschiedliche formale Strukturen und Prozesse auf Unterschiede in der institutionellen Umwelt von Organisationen zurückführen. Stadtregierungsorganisation A sieht sich demnach anderen konsolidierten Erwartungsstrukturen gegenüber als Stadtregierungsorganisation B. Unterschiedliche Regeln führen gemäss Argumentation auch zu unterschiedlichen formalen Strukturen und Managementpraktiken.
- Zweitens sind Struktur- und Prozessdifferenzen auf Unterschiede zwischen den Organisationen eines Feldes zurückzuführen. Ein wesentlicher Faktor, der für Unterschiede in den Strukturen und Prozessen der Medienarbeit von Stadtregierungen verantwortlich zeichnen kann, ist die Grösse einer Stadtregierungsorganisation, zum Beispiel gemessen am Umfang der Stellen. Grosse Stadtregierungsorganisationen unterstehen einer schärferen Beobachtung durch ihre Anspruchsgruppen (z.B. Parlament, Parteien, Medien), woher sie erstens zahlenmässig mehr und zweitens auch mehr unterschiedliche Umweltanforderungen beachten müssen als kleine Organisationen (Walgenbach & Meyer, 2008). Daraus ergibt sich beispielsweise dann auch ein erhöhter Ressourcenaufwand.
- Drittens können unterschiedliche Reaktionen von Organisationen eines Feldes zu Unterschieden in der Institutionalisierung von Strukturen und Prozessen führen. In der Weiterentwicklung zentraler Konzepte des Neo-Institutionalismus wird diskutiert, verstärkt auch strategische Handlungen zu berücksichtigen (DiMaggio, 1988; DiMaggio & Powell, 1991). Organisationen werden gemäss dieser Forschungslinie als offene Systeme konzipiert, die nicht alle institutionellen Regeln passiv befolgen. Organisationen reagieren in dieser Perspektive unterschiedlich auf institutionelle Erwartungen und gestalten ihre Organisationsstrukturen und -aktivitäten strategisch aus. Stadtregierungen verfügen daher über die Möglichkeit, Elemente institutioneller Anforderungen mit ihren tatsächlichen Tätigkeiten in Einklang zu bringen. Dies insbesondere in Fällen, in denen unterschiedliche institutionelle Regeln untereinander oder aber institutionelle Regeln mit den Aktivitäten einer Stadtregierung in Konflikt stehen. Oliver (1991) hat diesbezüglich die verschiedenen Möglichkeiten aufgezeigt, von denen ein Erdulden von beziehungsweise ein konformes Verhalten mit allgemein akzeptierten, geltenden Spielregeln nur eine mögliche Alternative darstellt. Eine Strategie, die ursprünglich bereits bei Meyer und Rowan (1977) aufgegriffen wurde, ist diejenige des Kompromisses: Organisationen folgen geltenden Rationalitätsmythen, indem sie diese in ihrer äusseren Schale, in der formalen Organisationsstruktur, rituell vollziehen. Sie entkoppeln jedoch diese formalen Strukturen vom organisationalen Kern, von ihren Organisationsaktivitäten. Über den Aufbau formaler Strukturen signalisieren Stadtregierungen ihren Anspruchsgruppen Konformität mit den für die Kommunikationsaktivitäten dieses Organisationstyps geltenden Regeln. Beispielsweise soll die Präsenz von Stadtregierungen auf Social Media-Plattformen zu verstehen geben, dass den gesellschaftlichen Erwartungen an eine moderne Behörde entsprochen wird (Klinger, Rösli & Jarren, 2015). Wie und wozu diese

Kanäle dann aber effektiv eingesetzt werden, ist eine andere Frage. Der formale Bauplan einer Stadtregierung sagt daher womöglich wenig darüber aus, wie die Prozesse der Medienarbeit wahrhaftig ausgestaltet sind. Ob die organisationalen Aktivitäten des Medienarbeitsmanagements im Rahmen ähnlich institutionalisierter Organisationsstrukturen ebenfalls ähnlich sind, ergründet sich dem Beobachter daher nicht ohne tiefergehende Analyse.

In einem solchen Interpretationsrahmen erscheint es also durchaus möglich, dass verschiedene Deutschschweizer Stadtregierungen unterschiedliche institutionelle Regeln beachten und sich auch verschiedene formale Organisationsstrukturen und Prozesse der Medienarbeit nachweisen lassen.

Wie nun bereits aus dieser Verbindung des soziologischen Neo-Institutionalismus mit der prozessorientierten Kommunikationsmanagement-Perspektive herauszulesen ist, kann die Institutionalisierung der Medienarbeit von Schweizer Stadtregierungen analytisch in verschiedene Dimensionen zerlegt werden. Diese Differenzierung wird sodann als Heuristik für die hier anstehende empirische Analyse eingesetzt.

5.2 Analysemodell

Das heuristische Modell, welches die Analyse in dieser Arbeit anleitet, baut auf den folgenden Grundannahmen auf: Die institutionelle Umwelt einer Stadtregierung umfasst Institutionen. Eine Institution ist eine institutionelle Regel, deren Beachtung mit positiven beziehungsweise deren Nicht-Beachtung mit negativen Sanktionen verbunden ist. Das heisst: Je nachdem, ob eine Stadtregierungsorganisation institutionellen Regeln folgt, wird ihr Legitimität zugesprochen, was für ihr Wirken unerlässlich ist. Institutionelle Regeln basieren entweder auf regulativen Vorgaben, auf geltenden Werten und Normen einer Gesellschaft, auf kulturell-kognitiven Selbstverständlichkeiten oder auf einer Vermengung dieser drei Säulen. Im Kanon dieser Regeln, die zusammen die institutionelle Umwelt einer Stadtregierung bilden, sind auch Regeln vorhanden, die über ihre legitimitätsstiftende Wirkung die formalen Strukturen und Prozesse des Medienarbeitsmanagements von Stadtregierungsorganisationen prägen. Mit dem Begriff der Institution eng verbunden ist das Verständnis von Institutionalisierung, welches mehrdeutig ist: Unter Institutionalisierung der Medienarbeit kann erstens ein Prozess verstanden werden, in dem sich institutionelle Regeln herausgebildet und sich formale Strukturen und Prozesse der Medienarbeit sich in einem organisationalen Feld verbreitet haben. Beispielhaft kann hier auf eine Studie von Nielsen und Salomonsen (2012) über die Verbreitung von Praktiken strategischer Kommunikation im organisationalen Feld dänischer Lokalregierungen verwiesen werden: Unter Bezugnahme auf die drei von DiMaggio und Powell (1983) beschriebenen Mechanismen der Strukturangleichung haben die Autoren die Institutionalisierung im Sinne einer Diffusion entsprechender Praktiken über die Zeit hinweg analysiert.

Der Begriff bezieht sich zweitens aber auch auf einen Outcome und beschreibt somit einen Zustand der Institutionalisierung zum Zeitpunkt X im Verlauf eines Diffusionsprozesses. Hier ist der zentrale Gedanke, dass die institutionellen Regeln, formalen Strukturen und Prozesse der Medienarbeit zu einem bestimmten Zeitpunkt auf eine empirisch nachweisbare Art und Weise institutionalisiert sind. Einen

solchen Zustand versucht diese Arbeit zu analysieren. Die Institutionalisierung der Medienarbeit ist hier insofern ein (Zwischen-)Resultat eines Institutionalisierungsprozesses (Boxenbaum & Jonsson, 2008, S. 83).

Diese Institutionalisierung wird in Anlehnung an Sandhu (2009, 2015a) in mehreren Dimensionen untersucht. Sein Vorschlag zur Analyse der Institutionalisierung strategischer Kommunikation in Organisationen baut unter anderem auf den drei Säulen von Institutionen nach Scott (2014) sowie auf den Mechanismen der Strukturangleichung nach DiMaggio und Powell (1983). Die von Sandhu (2009, 2015a) vorgeschlagene Differenzierung der Institutionalisierung, die in der Folge ausgeführt und im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand modifiziert wird, umfasst externe und interne Dimensionen der Institutionalisierung. Die externen Dimensionen entsprechen in dieser Arbeit den institutionellen Regeln, in deren Rahmen die Stadtregierungen ihre formalen Organisationsstrukturen – repräsentiert durch die internen Dimensionen – und die Prozesse des Medienarbeitsmanagements ausgestalten. Die Prozesse werden anhand der in Kapitel 3 erarbeiteten Differenzierung des Kommunikationsmanagements in den Dimensionen der Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation erfasst. Die Analysedimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit sind in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen: Analysedimensionen

Externe Dimensionen: Institutionelle Regeln		Interne Dimensionen: Formale Organisationsstrukturen	
Regulative Dimension: Rechtliche Bestimmungen		Machtdimension: Hierarchie	
Normative Dimension: Werte & Normen		Autonomiedimension: Delegation & Koordination	
Mimetische Dimension: Orientierung und Imitation		Spezialisierungsdimension: Arbeitsteilung	
Prozessdimensionen: Medienarbeitsmanagement			
Situationsanalyse	Planung	Umsetzung	Evaluation

Quelle: Eigene Darstellung

Die empirische Analyse dieser Dimensionen erlaubt eine Beschreibung der Institutionalisierung der Medienarbeit in Deutschschweizer Stadtregierungen und somit die Beantwortung der einen Fragestellung dieser Arbeit. Eine vergleichende Analyse derselben Dimensionen macht zudem auf Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen aufmerksam. Entsprechend der beiden Argumentationslinien hinsichtlich Struktur- und Prozessähnlichkeiten auf der einen sowie der Struktur- und Prozessdifferenzierung auf der anderen Seite sind die Daten der empirischen Analyse zu interpretieren. Darüber ergibt sich eine Antwort auf die zweite zentrale Frage dieser Arbeit: Worauf lassen sich Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen zurückführen? Im Folgenden werden nun die Analysedimensionen präzisiert und forschungsleitende Fragen formuliert.

5.2.1 Externe Dimensionen der Institutionalisierung: Institutionelle Regeln

Die institutionellen Regeln sind aufbauend auf den Ideen von Sandhu (2009, 2015a) analytisch in drei externe beziehungsweise ausserbetriebliche Dimensionen zu differenzieren. Extern bedeutet in diesem Sinne, dass institutionelle Regeln über der einzelnen Organisation stehen und über eine regulative, eine normative oder eine kulturell-kognitive Komponente (Scott, 2014) ihre Wirkung auf die Medienarbeit von Stadtregierungen entfalten. Nach Meyer und Scott (1977) bauen Stadtregierungen in ihren Organisationsstrukturen und -aktivitäten solche Elemente ein, die aus institutionellen Regeln der Medienarbeit ausfliessen. Und nach DiMaggio und Powell (1983) sind diese Elemente, die verschiedene Organisationen implementieren, einander sehr ähnlich. Anpassungsleistungen von Stadtregierungen an institutionelle Regeln sind erstens als Resultat rechtlich verfasster Zwänge zu sehen. Sie rühren zweitens aus den Bestrebungen, normative Erwartungen an ein professionelles Kommunikations- wie Medienarbeitsmanagement erfüllen zu können. Und sie sind drittens auf Imitationsprozesse beziehungsweise auf die Modellierung von Organisationsstrukturen und Managementprozessen im organisationalen Feld zurückzuführen. Die Medienarbeit von Stadtregierungen stützt sich also zum Zeitpunkt X auf bestehende institutionelle Regeln, die für den entsprechenden Organisationstyp als legitim erachtet werden.

Diese analytische Unterscheidung der drei Dimensionen macht nun darauf aufmerksam, dass institutionelle Regeln über eine unterschiedliche Legitimationsbasis verfügen. Meist stützen sich die institutionellen Regeln auf mehreren Säulen ab, analytisch unterscheiden sie sich jedoch dadurch, dass die drei Säulen von Institutionen – die regulative, normative und kulturell-kognitive – unterschiedlich schwer belastet sind (Scott, 2014). Daher handelt es sich bei dieser Unterscheidung nicht um verschiedene Typen institutioneller Regeln. So sind geltende Gesetze regulativ sehr wirksam, sie zwingen eine Regierung quasi dazu, sich konform zu verhalten, da ansonsten rechtliche Konsequenzen drohen. Gesetze werden in bestimmten Nationalstaaten aber auch als ‘taken-for-granted’ angesehen, woher sie auch Elemente der kulturell-kognitiven Säule beinhalten. Zweck der analytischen Differenzierung institutioneller Regeln ist es, gestützt auf dieser Dreiteilung «Indikatoren für die einzelnen Säulen» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 57) festzumachen, um eine empirische Analyse zu ermöglichen.

In diesem Sinne lässt sich die Medienarbeit von Stadtregierungen in einer regulativen, einer normativen und einer mimetischen Dimension der Institutionalisierung untersuchen (Sandhu, 2009, Sandhu, 2015a).

5.2.1.1 Regulative Dimension

Die Institutionalisierung der Medienarbeit wird in einer ersten Dimension hinsichtlich ihrer rechtlich-normativen Verankerung betrachtet. Dabei bildet die regulative Säule von Institutionen (Scott, 2014) die Basis für die Bestimmung der hierzu betrachteten institutionellen Regeln.

So stützt sich diese Dimension auf das Argument, dass Institutionen das Handeln von Organisationen durch Zwang regulieren (Scott, 2014). Entsprechend der rechtlich-normativen Anbindung der Regie-

rungskommunikation in der Schweiz werden dabei die formalrechtlichen Bestimmungen ins Auge gefasst. Die Institutionalisierung der Medienarbeit ist dabei über die für Stadtregierungen geltenden rechtliche Grundlagen zu beschreiben (DiMaggio & Powell, 1983).

Für Stadtregierungen ist die Beachtung rechtlicher Vorgaben hinsichtlich ihrer Aktivitäten besonders relevant: «Coercive or regulative requirements are demands by law or rules that the organization needs to adhere in order to appear legitimate» (Sandhu, 2015a, S. 97). Stadtregierungen sind daran interessiert, institutionalisierte Regeln mit regulativem Charakter zu befolgen, um negative Sanktionen in Form formalisierter Verfahren zu umgehen (z.B. Stimmrechtsbeschwerden von Bürgerinnen und Bürgern, die sich von Kommunikationsaktivitäten der Regierungen im Vorfeld von Volksabstimmungen beeinträchtigt fühlen). Aus dieser regulativen Perspektive führt die «faktische oder symbolische Befolgung der Richtlinien bzw. die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 58) über den Mechanismus des Zwangs (DiMaggio & Powell, 1983) zur Befolgung rechtlicher Vorgaben. Bei Nichtbefolgung ergeben sich negative Konsequenzen für den Legitimitätsstatus einer Regierung. Die Medienarbeit von Stadtregierungen wird insofern als legitim erachtet, wenn sie den rechtlichen Regeln entsprechend betrieben wird.

Vor diesem Hintergrund der neo-institutionalistischen Idee lässt sich für die regulative Dimension der Institutionalisierung der Medienarbeit folgende forschungsleitende Frage formulieren:

- *Welche rechtlichen Bestimmungen bedingen die Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen?*

Als Indikatoren für institutionelle Regeln in der regulativen Dimension dienen die rechtlichen Grundlagen unterschiedlicher Regelungsstufen (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Leitbild) der Regierungskommunikation (Baumgartner, 2010) sowie deren Relevanz für die Ausgestaltung formaler Organisationsstrukturen und Prozesse der Medienarbeit. Den Regierungen in der Schweiz sind auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene formalrechtliche Grenzen gesetzt: Sie haben sich in ihrer Kommunikation an rechtsstaatliche Grundsätze zu halten (z.B. Erfordernis eines öffentlichen Interesses an der Kommunikation, Verhältnismässigkeit der Kommunikation (Saxer, 2010)). Städte sind per Definition «Institutionen des kantonalen Rechts» (Steiner & Kaiser, 2013, S. 149), woher für die Kommunikationsaktivitäten von Stadtregierungen nebst dem kommunalen rechtlichen Rahmen auch kantonale Regelungen ausschlaggebend sind. Wie Baumgartner (2010) gezeigt hat, zeigen sich keine grossen Unterschiede in der «Regelungsdichte» (S. 178) der Regierungskommunikation zwischen Schweizer Kantonen. Davon ausgehend wird hier postuliert, dass für Schweizer Stadtregierungen hinsichtlich ihrer Medienarbeit – zumindest was die kantonale Ebene betrifft – ähnliche formalrechtliche institutionelle Regeln bestehen. Auf kommunaler Ebene bestehen bislang keine empirischen Ergebnisse zu den Regeln der Regierungskommunikation. Zwischen verschiedenen Städten können diese daher auch unterschiedlicher sein als zwischen den Kantonen. Dies ist jedoch eine empirische Frage, die hier nicht geklärt wird. In dieser

Arbeit ist zu ergründen, nach welchen Bestimmungen Stadtregierungen ihr Medienarbeitsmanagement tatsächlich richten.

5.2.1.2 Normative Dimension

In einer zweiten externen Dimension der Institutionalisierung werden die normativen Systeme der in die Medienarbeit von Stadtregierungsorganisation involvierten Stelleninhaber betrachtet. Basis für die Kategorisierung normativer institutioneller Regeln ist die normative Säule von Institutionen (Scott, 2014).

Normative institutionelle Regeln repräsentieren diejenigen gesellschaftlichen Annahmen, «which organizations need to oblige, this means certain binding expectations in order to gain (public) appropriateness» (Sandhu, 2015a, S. 93). Solche Annahmen sind in den normativen Systemen individueller Akteure institutionalisiert, die einer vergleichbaren Berufstätigkeit nachgehen beziehungsweise vergleichbare (Berufs-)Rollen innerhalb von Organisationen einnehmen. Normative Systeme umfassen gleichzeitig Werte und Normen: Werte beziehen sich auf das Erwünschte, das Erstrebenswerte in Bezug auf einen bestimmten gesellschaftlichen Zusammenhang. Sie schliessen Benchmarks mit ein, an denen aktuelle Strukturen und Handlungen gemessen werden können. Normen sind die Mittel und Methoden, wie dieses Erstrebenswerte erreicht werden kann (Scott, 2014).

DiMaggio und Powell (1983) verweisen im Rahmen ihrer Ausführungen zum normativen Mechanismus der Isomorphie diesbezüglich auf den Begriff der Professionalisierung und definieren diesen wie folgt: «[W]e interpret professionalization as the collective struggle of members of an occupation to define the conditions and methods of their work [...]» (S. 152). Hier wird argumentiert, dass die Inhaber von mit Medienarbeit beauftragten Stellen in Stadtregierungsorganisationen einer vergleichbaren Berufstätigkeit nachgehen. Sie verfügen über gemeinsam geteilte Vorstellungen davon, welchen Anforderungen 'gute' Medienarbeit entsprechen sollte (Werte) sowie welche Mittel und Methoden im Rahmen der Medienarbeit vor diesem Hintergrund anzuwenden sind (Normen).

Wie der Forschungsstand zeigt, stellt die Presse für Schweizer Stadtregierungen nach wie vor ein wichtiger Kanal dar, um grosse Teile der Bevölkerung zu erreichen (Klinger, Rösli & Jarren, 2015). Nebst technisch-rationalen Überlegungen zum Einsatz der Presse als Mittler von Botschaften prägen die normativen Systeme die Medienarbeit (Scott, 2014), indem sie «die Bedeutung der institutionellen Regeln des Mediensystems wie auch die Homogenisierung von Kommunikationsstrukturen innerhalb bestimmter organisationaler Felder» (Donges, 2008, S. 139) vorantreiben. Eine Ausrichtung an Produktions- und Vermittlungslogiken journalistischer Nachrichtenmedien ist in diesem Verständnis den normativen Systemen solcher Stelleninhaber inhärent und stellt eine Determinante für die Ausgestaltung organisationaler Kommunikationsstrukturen und -prozesse (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015) dar.

Diese mit einer bestimmten Berufsrolle verbundenen normativen Systeme können in Anlehnung an DiMaggio und Powell (1983) auf zwei Quellen zurückgeführt werden: Erstens basieren sie auf der formalen (Aus-)Bildung sowie auf praktischen Berufserfahrungen und der damit einhergehenden, durch

diese Experten reproduzierten, kognitiven Legitimation dieser Systeme. Durchlaufene (Aus-)Bildungsprogramme sowie der berufliche Werdegang tragen so zu einem Normensystem von Berufsrollenträgern – wie es beispielsweise Kommunikationsverantwortliche in Schweizer Stadtregierungen sind – bei. Über vergleichbare formale Bildungsabschlüsse oder Berufserfahrungen beachten sie ein Set an berufspersonellen Regeln, die dadurch überindividuelle Gültigkeit erlangen.

Aus dieser Argumentation ergibt sich, dass in der angehenden Analyse der Frage nach den Curricula von in das Medienarbeitsmanagement involvierten Stelleninhabern nachgegangen wird. Die erste forschungsleitende Frage zur normativen Dimension der Institutionalisierung lautet daher:

- *Über welche (formale) Ausbildung und welchen beruflichen Hintergrund verfügen die in die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierten Berufsrollenträger?*

Zweitens fassen normative Systeme von Berufsrollenträgern auf «professional networks that span organizations and across which new models diffuse rapidly» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 152). Berufspersonelle Werte und Normen die Medienarbeit von Stadtregierungen betreffend basieren nebst der curricularen Sozialisation demnach auch auf organisationsübergreifenden Netzwerken. So organisieren sich Stelleninhaber mit vergleichbarer Berufstätigkeit beispielsweise in Verbänden. PR-Verbände sind ein Beispiel für berufsbezogene Netzwerke. Hardmeier (2005) hat diesbezüglich vor längerer Zeit eruiert, dass die Inhaber von Kommunikationsstellen schweizerischer Regierungsorganisationen eher selten Mitglied in solchen Verbänden sind. Nebst diesen Netzwerken, in denen sich Experten aus unterschiedlichen Branchen miteinander vernetzen, existieren auch solche, in denen sich Informations- und Kommunikationsverantwortliche von Regierungsorganisationen vernetzen. Ein Beispiel stellt die Schweizerische Informations-Konferenz öffentlicher Verwaltungen (SIKOV) dar, in der Kommunikationsfachleute des Bundes, der Kantone sowie der Schweizer Städte im gegenseitigen Austausch über Kommunikationsthemen stehen.⁷ Ein zweites Netzwerk stellt die Arbeitsgruppe Kommunikation des Schweizerischen Städteverbandes dar, welches spezifisch auf die Vernetzung von Personen, die Inhaber einer städtischen Kommunikationsstelle sind, ausgerichtet ist.⁸ Über den berufsbezogenen Austausch in solchen Gefässen verbreiten sich die mit den Kommunikations- und Informationstätigkeiten von Regierungen verbundenen Werte und Normen, beispielsweise über gemeinsam vereinbarte Standards. Berufsbezogene Netzwerke können in dieser Hinsicht das Medienarbeitsmanagement von Regierungen prägen, so wie es verschiedene Studien nahelegen (Mergel, 2013; Nielsen & Salomonsen, 2012).

Im Hinblick auf diese zweite Quelle normativer Systeme von Berufsrollenträgern lässt sich sodann die folgende Frage formulieren:

- *Inwiefern findet eine organisationsübergreifende Vernetzung zwischen den in die Medienarbeit von Kollegialbehörden involvierten Berufsrollenträgern statt?*

⁷ Siehe <http://sikov.ch/> (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

⁸ Siehe <https://staedteverband.ch/de/info/staedteverband/organisation#kommissionen> (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

Die beiden Quellen normativer Systeme werden im Analysemodell dieser Arbeit insofern als Proxy für normativ gestützte institutionelle Regeln verwendet. Erstens ist in Abhängigkeit der Gemeinsamkeiten oder Unterschiede zwischen den Curricula und beruflichen Werdegängen der Inhaber von Kommunikationsstellen von mehr oder weniger gemeinsam geteilten Werten und Normen in der Medienarbeit auszugehen. Zweitens trägt die Intensität sowie die Art der interorganisationalen Vernetzung zwischen Kommunikationsstellen und der daraus resultierende gegenseitige Austausch in berufsbezogenen Netzwerken zu gemeinsam geteilten normativen Systemen bei.

5.2.1.3 Mimetische Dimension

Der Fokus in der dritten externen Dimension der Institutionalisierung liegt auf dem Orientierungshorizont von Stadtregierungsorganisationen hinsichtlich der Medienarbeit. Die institutionellen Regeln, die mit dieser Dimension angesprochen sind, stützen sich auf die kulturell-kognitive Säule von Institutionen (Scott, 2014).

Die kulturell-kognitive Säule betont diejenigen Elemente von Institutionen, «die die Wahrnehmung der Wirklichkeit in einer Gesellschaft bestimmen und durch die die Wirklichkeit sinnhaft erschlossen wird» (Walgenbach & Meyer, 2008, S. 59). Gemäss Scott (2014) verwenden Vertreter des Neo-Institutionalismus die Begriffspaarung, um den Blick auf internalisierte interpretative Prozesse von Organisationsmitgliedern zu lenken, die nicht das Resultat individueller Konstruktionen sind, sondern durch überindividuelle kulturelle Rahmenbedingungen geformt werden (Berger & Luckmann, 1982). Institutionelle Regeln zeigen in dieser Perspektive den Organisationsmitgliedern diejenige Handlungsalternative auf, die in einer spezifischen Situation und vor dem Hintergrund des kulturellen Rahmens als selbstverständlich erachtet wird. Das bedeutet, dass sich Akteure vielfach an kulturell vorgegebenen kognitiven Mustern orientieren und ihre Handlungen unter Rückgriff auf Routinen ausführen, da schlicht keine alternative Handlungsweise vorstellbar ist: «[R]outines are followed because they are taken for granted as ‘the way we do these things’» (Scott, 2014, S. 68). Insofern werden institutionelle Regeln nicht nur durch Gesetze (regulative Dimension) oder Werte und Normen (normative Dimension), sondern auch «durch die kulturelle Prägung definiert» (Sandhu, 2012, S. 100). Aus neo-institutionalistischer Perspektive kann die Etablierung eines Kommunikationsmanagements in Organisationen so als Ausfluss der Annahme, «that organizations ought to have some relationship with its publics» (Sandhu, 2015a, S. 93), angesehen werden. Für Organisationen ist es daher notwendig, in irgendeiner Form ein Kommunikationsmanagement zu betreiben. Insofern kann die Tatsache, dass Stadtregierungen ihre Botschaften gegenwärtig nach wie vor bevorzugt via journalistische Nachrichtenmedien an die Bevölkerung übermitteln, wie folgt gedeutet werden: Es ist so, weil es immer schon so war und weil alle es so machen.

Diese Argumentation bildet unter anderem die Grundlage für das Verständnis des dritten Mechanismus der Strukturangleichung nach DiMaggio und Powell (1983): In einem organisationalen Feld gleichen sich formale Organisationsstrukturen und organisationale Prozesse einander an, da sich Organisationen

an den Modellen anderer Organisationen orientieren und diese gegebenenfalls imitieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, «[w]hen organizational technologies are poorly understood [...], when goals are ambiguous, or when the environment creates symbolic uncertainty» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 151). Die Unsicherheit einer Organisation bezieht sich dabei beispielsweise auf den Einsatz von Methoden oder Mitteln (z.B. Ressourcen) im Rahmen der Erreichung bestimmter Ziele. Dies kann sich in einer Imitation formaler Strukturen oder Managementpraktiken anderer Organisationen niederschlagen.

Wenn man sich an dieser Stelle die Bedeutung des Begriffes der Institutionalisierung vor Augen führt, dann ist sie in diesem Zusammenhang folgendermassen zu deuten: Über eine Imitation derjenigen Organisationen im organisationalen Feld, die aus der Perspektive anderer Organisation – auch basierend auf früheren Erfahrungen – als erfolgreich im Umgang mit Problemen angesehen werden, gleichen sich formale Strukturen und Managementprozesse aller Organisationen in einem Feld an. Einige Organisationen nehmen so eine Vorreiterrolle (early adopters) ein, nach denen sich die anderen Organisationen (followers) ausrichten. Dies kann dazu führen, dass «the actions of early adopters might be copied by other organizations, especially if they are confronted by uncertainty» (Sandhu, 2009, S. 84). Eine solche Art und Weise der Unsicherheitsbewältigung ist für Organisationen mit mangelnder Erfahrung in bestimmten Situationen (z.B. in Krisensituationen) auch interessant, da eine problembezogene Suche «may yield a viable solution with little expense» (DiMaggio & Powell, 1983, S. 151). Insofern existieren in organisationalen Feldern meist eine oder mehrere Einheiten, die bereits Erfahrungen mit neuen Technologien oder mit spezifischen Problemen gemacht beziehungsweise eine Lösung implementiert haben.

Vor diesem Hintergrund wird nun argumentiert, dass sich Schweizer Stadtregierungen im Hinblick auf das Medienarbeitsmanagement an anderen Organisationen – so zum Beispiel an anderen Stadtregierungen – ihres Feldes orientieren. Methoden und Praktiken in Bezug auf die Medienarbeit werden imitiert und Probleme unter Berücksichtigung bestehender Lösungsansätze angegangen. So verrichten Stadtregierungen ihre Medienarbeit im Rahmen von kulturell-kognitiven institutionellen Regeln. Es findet eine Orientierung an Strukturen wie Prozessen der Medienarbeit statt, die für Stadtregierungen zu einem gegebenen Zeitpunkt als Best Practice in ihrem organisationalen Feld erachtet werden.

Veranschaulichend lässt sich hierzu ein Beispiel aus der Forschungsliteratur beziehen. Dieses bezieht sich auf die Implementierung von Social Media-Plattformen als Kommunikationskanäle von Stadtregierungsorganisationen. Im Hinblick auf Aktivitäten in sozialen Netzwerken wie Facebook beobachten sich Regierungsorganisationen einerseits gegenseitig und generieren dadurch Ideen für ihre eigene Situation (Klinger, Rösli & Jarren, 2015). In Bezug auf Schweizer Stadtregierungen ist hierbei erwähnenswert, dass viele Stadtregierungsorganisationen sich an einigen wenigen, grösseren Regierungsorganisationen bevölkerungsreicher Städte orientieren und diese in einer Vorreiterrolle sehen. Die grössten Schweizer Stadtregierungsorganisationen blicken wiederum über die Landesgrenzen hinaus, um einen entsprechenden Benchmark zu finden (Klinger, Rösli & Jarren, 2015). Wie andere Studien zeigen, orientieren sich Regierungsorganisationen gegebenenfalls auch an Best Practice-Methoden gewinnorien-

tiertes Unternehmen (Mergel, 2013). Weitere empirische Ergebnisse zeigen, dass Kommunikationsverantwortliche von Regierungsorganisationen sowie weiterer Organisationstypen sich bei ihren Entscheidungen häufig auf Best Practice vergleichbarer Organisationen abstützen (Zerfass, Verhoeven, Tench, Moreno & Verčič, 2011). Eine Orientierung an beziehungsweise eine Imitation von Kommunikationspraktiken anderer Organisationen im Feld findet dabei unter anderem problembezogen statt (Donges, 2008).

Nebst der Beobachtung von Organisationen desselben Typs sind auch weitere Orientierungshorizonte denkbar: «Agencies, consultants and academics are important carriers to provide recipes and solutions, which gradually find diffusion in the field and finally are institutionalized» (Sandhu, 2009, S. 84). Über die Externalisierung von Aufgaben an Agenturen, die Vergabe von Beratungsmandaten sowie über die Konsultation von Forschungsergebnissen diffundieren ebenfalls zeitgemässe Methoden und Praktiken des Kommunikations- und Medienarbeitsmanagements. Die Orientierung von Stadtregierungen an den Ansätzen von Agenturen oder an Forschungsergebnissen und eine entsprechende Nachahmung von Best Practice-Modellen kann unter die kulturell-kognitiv regelgeleitete Institutionalisierung der Medienarbeit gefasst werden. In der mimetischen Dimension wird daher der folgenden forschungsleitenden Frage nachgegangen:

- *Inwiefern orientieren sich Stadtregierungen hinsichtlich ihres Medienarbeitsmanagements an Best Practice-Methoden anderer Organisationen, an Beratungsagenturen oder an der Wissenschaft?*

Nachdem nun die Analysedimensionen im Hinblick auf die institutionellen Regeln erläutert und forschungsleitende Fragen dazu formuliert wurden, folgen die Ausführungen zu den internen Dimensionen der Institutionalisierung.

5.2.2 Interne Dimensionen der Institutionalisierung: Formale Organisationsstrukturen

Die Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen lässt sich in (organisations-)internen beziehungsweise innerbetrieblichen Dimensionen beschreiben. Intern bedeutet dabei, dass die Dimensionen sich auf das Innenleben der Organisation beziehen. Sie adressieren insofern die formalen Organisationsstrukturen, in die das Medienarbeitsmanagement eingebettet ist.

In Anlehnung an Sandhu (2009) lässt sich diese interne Institutionalisierung der Medienarbeit über Machtbefugnisse, Autonomie und Spezialisierung der in das Medienarbeitsmanagement der Stadtregierung involvierten Stellen beschreiben. Das Medienarbeitsmanagement ist dabei erstens entsprechend der vorhandenen Machtbefugnisse solcher Stellen institutionalisiert. Zweitens zeigt sich die Institutionalisierung in mehreren Subdimensionen der Autonomie von Kommunikationsstellen. Und drittens lässt sich die Institutionalisierung am Grad der Spezialisierung der Kommunikationsstellen ablesen.

5.2.2.1 Machtdimension

Die erste interne Dimension adressiert die Hierarchiestrukturen in Stadtregierungsorganisationen und die damit verbundenen Machtbefugnisse von Kommunikationsstellen. Machtbefugnisse ergeben sich in

diesem Analysemodell sodann erstens aus ihrer hierarchischen Position in der Stadtregierungsorganisation und zweitens aus ihrer Einbindung in die Entscheidungsfindung (Sandhu, 2009).

In Bezug auf die Institutionalisierung der strategischen Kommunikation in Organisationen schreibt Sandhu (2009) unter Verweis auf Max Weber: «Power describes the possibility to gain resources and to execute decisions also against the will of others» (S. 85). So ist in hierarchisch strukturierten Stadtregierungsorganisationen davon auszugehen, dass höhere Positionen in der Hierarchie über mehr Durchsetzungsmacht verfügen als tieferliegende Stellen. Empirisch kann dieser Aspekt über «reporting lines and hierarchy» (Zerfass et al., 2011, S. 49/67) erhoben werden. Eine erste forschungsleitende Frage in dieser Dimension lautet wie folgt:

- *Wo in der hierarchischen Struktur einer Stadtregierung sind die in das Medienarbeitsmanagement der Kollegialbehörde involvierten Stellen angesiedelt?*

Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand ist hierbei insbesondere die organisatorische Eingliederung derjenigen Kommunikationsstelle von Interesse, die mit der Medienarbeit der Kollegialbehörde betraut ist.

Nebst der Positionierung im Organigramm erwähnt Sandhu (2009) zudem einen weiteren Aspekt, der für die Feststellung der Machtbefugnisse von Kommunikationsstellen interessant ist: «In many organizations, power is concentrated in decision-making circles» (S. 85). Institutionalisierte Durchsetzungsmacht von Kommunikationsstellen ist daher auch über deren Einbindung in diejenigen Gremien einer Stadtregierungsorganisation zu erfassen, in deren Rahmen die (strategische) Entscheidungsfindung stattfindet. Diese Einbindung von Kommunikationsstellen in Entscheidungen beispielsweise der Kollegialbehörde einer Regierungsorganisation ist nach Zerfass und Kollegen (2012) auch als «executive influence, that is the perception of how likely it is that the communication representatives will be invited to senior-level meetings dealing with organisational strategic planning» (S. 52) zu verstehen. So ist in der Analyse der Institutionalisierung der Medienarbeit auch der folgenden Frage nachzugehen:

- *In welchem Umfang verfügen Kommunikationsstellen über einen Zugang zu Sitzungen der Kollegialbehörde?*

Hierbei ist zu beachten, dass die hierarchische Eingliederung der Kommunikationsstelle der Kollegialbehörde in der Binnenstruktur nicht zwingend mit einer Einbindung derselben in Regierungssitzungen korrespondieren muss. Wie Baumgartner (2010) für verschiedene Schweizer Kantonsregierungen zeigt, ist die Kommunikationsstelle der Kollegialbehörde in einigen Fällen der Staatskanzlei angegliedert, in anderen ist sie direkt der Regierung unterstellt. In letzteren Fällen ist sie daher ausserhalb der Staatskanzlei und damit als der Kanzlei gleichrangige Stabstelle organisiert. Da der Staatsschreiber als Leiter der Kanzlei in letzterem Modell jedoch ebenfalls in das Kommunikationsmanagement der Regierung eingebunden ist, kann auch er – anstatt der Kommunikationsstelle – Zugang zu den Sitzungen der Regierung haben.

5.2.2.2 Autonomiedimension

Mit der Autonomiedimension werden zwei Aspekte der formalen Organisationsstruktur von Stadtregierungen adressiert, so die Delegations- und die Koordinationsstruktur. Unter Delegation ist das Ausmass der (De-)Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und -kompetenzen zu verstehen. Koordination bezieht sich auf strukturelle Koordinationsinstrumente zwischen Stelleninhabern untereinander. In diesem Sinne steht in dieser Dimension das relationale Verhältnis zwischen den in das Medienarbeitsmanagement involvierten Stellen im Zentrum.

In diesem relationalen Verhältnis wird die Perspektive nun in Anlehnung an Sandhu (2009) auf die Unabhängigkeit beziehungsweise auf die autonomen Handlungsmöglichkeiten von Kommunikationsstellen gerichtet: «Independence describes the autonomy of an organizational function in comparison with other functions» (S. 85). Handlungsmöglichkeiten verweisen sodann auf das Fehlen oder Vorhandensein von organisationsinternen Abhängigkeiten der Kommunikationsstellen. Sandhu (2009) bezieht sich dabei auf das von Bruhn und Ahlers (2004) beschriebene spannungsgeladene Verhältnis zwischen verschiedenen Kommunikationsfunktionen in gewinnorientierten Unternehmen. Röttger, Hoffmann und Jarren (2003) verweisen mit Blick auf das Kommunikationsmanagement in Organisationen ebenfalls auf diese autonomen Handlungsmöglichkeiten. Die Autonomie von Kommunikationsstellen lässt sich auch mit dem von Zerfass und Kollegen (2011) verwendeten Begriff der «horizontal power» (S. 67) umschreiben und auf Verantwortungs- wie Entscheidungskompetenzbereiche einer Kommunikationsstelle beziehen. Sandhu (2009) stellt im Hinblick auf die Autonomie folgende These auf: «The higher the independence of an organizational function, the higher is its institutionalization within the organization» (S. 85). Abgeleitet aus diesem Zusammenhang sowie mit Blick auf das Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungen bezieht sich die Autonomie einer Kommunikationsstelle darauf, wie umfassend ihre Kompetenzen sind und wie sich das Kompetenzverhältnis zu weiteren in die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierten Stellen einer Stadtregierungsorganisation gestaltet.

Konzeptionell lässt sich diese Autonomiedimension in Anlehnung an Bruhn und Ahlers (2004) in mehrere Subdimensionen differenzieren, die sich sogleich in das Analysemodell einbauen lassen: Entlang einer Hierarchie-, Akzeptanz- und Ressourcendimension lassen sich sodann forschungsleitende Fragen zur Institutionalisierung der Medienarbeit formulieren.

Hierarchiedimension

In der ersten Subdimension geht es um das «hierarchische Verhältnis» (Bruhn & Ahlers, 2004, S. 72) zwischen Kommunikationsstellen und anderen Organisationseinheiten. Röttger, Hoffmann und Jarren (2003) sowie Röttger (2010) messen der formalstrukturellen Verortung von Stellen, die mit Öffentlichkeitsarbeit betraut sind, hinsichtlich deren Handlungsmöglichkeiten im Kommunikationsmanagement wesentliches Gewicht zu. Diese Hierarchiedimension überschneidet sich folglich mit der Machtdimension im Aspekt der Verortung von Kommunikationsstellen im Organigramm. Sie bezieht sich jedoch

auf das Verhältnis zwischen verschiedenen Positionen im Hinblick auf deren organisatorische Einbindung und der daraus resultierenden (Weisungs-)Kompetenzen zwischen diesen Stellen. Für die Hierarchiedimension lässt sich folglich die Frage formulieren:

- *Wie ist das hierarchische Verhältnis zwischen den in das Medienarbeitsmanagement der Kollegialbehörde involvierten Stellen ausgestaltet?*

Akzeptanzdimension

Die zweite Dimension bezieht sich auf die Akzeptanz von Kommunikationsstellen in einer Stadtregierungsorganisation beziehungsweise auf den Stellenwert, den diese unter anderem bei der Organisationsspitze genießen (Bruhn & Ahlers, 2004). Es existieren Studien, die diese Akzeptanz bereits im Hinblick auf das Kommunikationsmanagement von Regierungen untersucht haben. In diesen wird die Akzeptanz einer Kommunikationsstelle als Wertschätzung ihrer Aktivitäten, Nicht-Akzeptanz als Abwertung oder Geringschätzung derselben operationalisiert (Horsley, Liu & Levenshus, 2010; Liu & Horsley, 2007; Liu, Horsley & Yang, 2012; Liu & Levenshus, 2010). Dabei wurden diese Konstrukte jeweils über Selbsteinschätzungen (Befragungen) dazu gemessen, wie akzeptiert sich Kommunikationsexperten von hierarchisch höherrangigen oder gleichrangigen Organisationsmitgliedern fühlen. Mehr Wertschätzung geht dabei mit mehr Autonomie der Kommunikationsstelle einher. Das bedeutet, dass ihr Handlungsspielraum dann höher ist, wenn sie von anderen Stellen der Organisation akzeptiert sind als wenn sie bei diesen einen schweren Stand haben (Liu & Levenshus, 2010). Diese Akzeptanz ist auch im Zusammenhang mit der hierarchischen Einbindung zu sehen: «Elected officials and public administrators have traditionally devalued the role of communication [...] This devaluation in government not only reduces noncommunicators' desires to support communication activities but also places communicators in relatively low organizational positions that cannot attract colleague support» (Liu, Horsley & Yang, 2012, S. 601). Eine geringe Akzeptanz geht also auch einher mit weniger Kompetenzen oder Verantwortlichkeiten einer Kommunikationsstelle. Alternativ formuliert: Das Ansehen, das Kommunikationsstellen bei den Entscheidungsträgern genießen, geht damit einher, ob diesen «eher eine strategische oder taktische Bedeutung zugesprochen wird» (Bruhn & Ahlers, 2004, S. 73).

Angemerkt sei hier, dass diese Akzeptanzdimension sich in erster Linie nicht auf die Person bezieht, die eine Kommunikationsstelle zu einem gegebenen Zeitpunkt innehat. Es geht hier also nicht um die Wert- oder Geringschätzung von Personen, sondern von den mit einer Kommunikationsstelle verbundenen Funktionen und Aktivitäten im Medienarbeitsmanagement. So wird mit Blick auf die Institutionalisierung der Medienarbeit im Rahmen dieser Zusammenhänge die folgende Frage gestellt:

- *Welchen Stellenwert haben die Kommunikationsstellen bei den Regierungsmitgliedern einerseits, und bei anderen in das Medienarbeitsmanagement der Kollegialbehörde involvierten Stellen andererseits?*

Ressourcendimension

Über die dritte Subdimension werden die für die Kommunikationsaktivitäten einer Stadtregierung eingesetzten organisationalen Ressourcen in das Analysemodell miteinbezogen. Ein Kommunikations- beziehungsweise Medienarbeitsmanagement erfordert einen entsprechenden Ressourcenaufwand. Nach Bruhn und Ahlers (2004) zeigt die Ressourcenzuteilung in Form «von Budgets, personellen Kräften oder auch Räumlichkeiten» (S. 73) die Autonomie von Kommunikationsstellen in Organisationen an. Nebst dem hierarchischen Verhältnis zwischen sowie der Akzeptanz bei anderen Stellen entscheiden die zur Verfügung stehenden Ressourcen über die Autonomie von Kommunikationsstellen. Wie sich die Institutionalisierung der Medienarbeit in dieser Subdimension zeigt, wird über eine Erhebung organisationaler Ressourcen in Form von personellen und finanziellen Mitteln erfasst. Dazu wird folgende Frage gestellt:

- *Über welche personellen und finanziellen Ressourcen verfügen die in das Medienarbeitsmanagement der Kollegialbehörde involvierten Kommunikationsstellen?*

Die Autonomie der in die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierten Kommunikationsstellen zeigt sich also erstens in Abhängigkeit der relativen Kompetenzen und Weisungsbefugnisse zwischen allen zur Medienarbeit beitragenden Stellen: So zum Beispiel zwischen zentraler Kommunikationsstelle und dezentralen Kommunikationsstellen in Departementen/Direktionen, Generalsekretären der Departemente oder weiteren Funktionsbereichen wie etwa dem Rechtsdienst. Zweitens trägt eine hohe Wertschätzung beziehungsweise ein hoher Stellenwert einer Kommunikationsstelle bei weiteren Positionen in der Organisation – und insbesondere bei der Organisationsspitze – positiv zu autonomen Handlungsmöglichkeiten bei. Und drittens entscheiden die einer Kommunikationsstelle zur Verfügung stehenden Ressourcen über deren Autonomie. Je höher die Autonomie einer Kommunikationsstelle insgesamt ist, umso höher ist ihre Unabhängigkeit von anderen Organisationseinheiten und somit ihr Handlungsspielraum in Bezug auf das Medienarbeitsmanagement der Kollegialbehörde.

5.2.2.3 Spezialisierungsdimension

Formale Organisationsstrukturen sind durch das Ausmass der Arbeitsteilung oder der funktionalen beziehungsweise horizontalen Differenzierung der Aufgabenerbringung zu charakterisieren. So sind in Organisationen beispielsweise unterschiedliche Stellen oder gar Abteilungen für das Finanzmanagement, Personalmanagement oder für das Kommunikationsmanagement verantwortlich. Die dritte interne Dimension adressiert diese Arbeitsteilung und die daraus resultierende Spezialisierung im Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungsorganisationen.

Wie Ergebnisse aus der international vergleichenden Forschung zeigen, hat sich die Regierungskommunikation verschiedener Länder aufgrund verschiedener Entwicklungen zusehends spezialisiert: «As communication channels and objectives have become more complex, including – for example – the development of social media and citizen engagement goals, so governments’ organizational structure

has become more specialized in a number of countries» (Sanders & Canel, 2013, S. 290-291). Spezialisierte Organisationsstrukturen im Kommunikationsmanagement von Regierungen zeigen sich nach Sanders und Canel (2013) unter anderem darin, dass «centralized units for social media, corporate relations, opinion research» (S. 299) bestehen.

So ist im Hinblick auf das Medienarbeitsmanagement einer Stadtregierung zu bedenken, dass die beiden Prinzipien der Binnenorganisation von Regierungen – das Kollegial- und das Departementalprinzip – eine Arbeitsteilung zwischen Stabstellen der Kollegialbehörde (zentrale Stellen) und Stellen in der Kernverwaltung (dezentrale Stellen) bedingen. Daher ergibt sich im Hinblick auf die horizontale Differenzierung hinsichtlich des Medienarbeitsmanagements die folgende forschungsleitende Frage:

- *Welche zentralen und dezentralen Stellen einer Stadtregierungsorganisation sind in das Medienarbeitsmanagement der Kollegialbehörde involviert?*

Angelehnt an Ihlen (2007) und Sandhu (2009) zeigt sich die interne Institutionalisierung der Medienarbeit in dieser Spezialisierungs- beziehungsweise Routinisierungsdimension. Eine Arbeitsteilung im Medienarbeitsmanagement zwischen verschiedenen Stellen innerhalb der Organisation führt demzufolge zu Routine im Hinblick auf diese spezifischen Organisationsaktivitäten:

«Permanent activity most often leads to routinization and to different tasks being accorded to different members of the organization. An important indicator, then, is if the organization also has routinized the public relations activity, or if the organization has its resources bound up in other day-to-day activities» (Ihlen, 2007, S. 271).

Sandhu (2009) verweist darauf, dass «[s]trategic communication can be organized as a general function or into specialized subdivisions with specific tasks. The higher the level of specialization, the more institutionalization can be expected» (S. 85). So lässt sich das Ausmass der Arbeitsteilung hinsichtlich der Medienarbeit auf einem Spektrum zwischen Generalisierung und Spezialisierung beschreiben. Die Medienarbeit der Kollegialbehörde kann von einer Stelle ausgeführt werden, die auch diverse andere alltägliche Aufgaben auszuführen hat. Oder die in die Medienarbeit involvierten Stellen werden mit Spezialisten besetzt, deren Aktivitäten sich hauptsächlich auf das Kommunikationsmanagement und damit auch auf die Medienarbeit beziehen. Hierzu ist auf eine Unterscheidung von Röttger, Hoffmann und Jarren (2003) zu verweisen. Sie unterscheiden zwischen PR-Beauftragten und PR-Experten in Organisationen: PR-Beauftragte wenden nur einen kleinen Teil (weniger als 25 Prozent), spezialisierte PR-Experten hingegen einen überwiegenden Anteil (mindestens 75 Prozent) ihrer täglichen Arbeitszeit für die Öffentlichkeitsarbeit einer Organisation auf. Auch Baumgartner (2010) verweist in ihrer Analyse der Kommunikation von Kantonsregierungen auf eine solche Ausdifferenzierung von Kommunikationsrollen. Als zweite forschungsleitende Frage in dieser Dimension lässt sich aus den Ausführungen ableiten:

- *Wie spezialisiert sind die in das Medienarbeitsmanagement der Kollegialbehörde involvierten Stellen?*

In der Spezialisierungsdimension wird sodann beschrieben, in welchem Ausmass das Medienarbeitsmanagement arbeitsteilig organisiert ist. Eine nicht ausgeprägte funktionale Differenzierung im Medienarbeitsmanagement würde bedeuten, dass nur eine oder wenige Personen die Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Kontrolle der Medienarbeit übernehmen. Diese Personen würden sich zudem im Sinne einer Generalisierung nicht vorderhand mit Organisationsaktivitäten befassen, die sich auf das Medienarbeitsmanagement beziehen. Eine ausgeprägte Spezialisierung im Medienarbeitsmanagement hingegen würde zeigen, dass spezialisierte Stellen für das Kommunikationsmanagement bestehen, die sich auch um das Medienarbeitsmanagement der Stadtregierung kümmern. Eine mit einer Spezialisierung einhergehende Ausdifferenzierung von Kommunikationsrollen zeigt daher eine entsprechend andere Institutionalisierung der Medienarbeit als im Falle einer Generalisierung.

Wie in den Ausführungen teils ersichtlich wird, sind diese internen Dimensionen beziehungsweise die formalen Organisationsstrukturen rein analytisch als voneinander losgelöst zu verstehen. In Wahrheit überlappen sich diese Dimensionen und interagieren miteinander.

Nach diesen Erläuterungen zur analytischen Differenzierung externer und interner Dimensionen folgen nun die Ausführungen zu den Prozessdimensionen der Medienarbeit.

5.2.3 Prozessdimensionen: Medienarbeitsmanagement

Prozesse der Medienarbeit, so wie sie im dritten Kapitel definiert und anhand von Phasenmodellen des Kommunikationsmanagements (Canel, Sanders & Holz-Bacha, 2011; Röttger, Preusse & Schmitt, 2014; Zerfass, 2010a) diskutiert wurden, sind zu einem gegebenen Zeitpunkt in verschiedenen Stadtregierungen auf eine bestimmte Art und Weise institutionalisiert. In der Übertragung des Kommunikationsmanagement-Konzeptes auf die Medienarbeit ergibt sich so ein Medienarbeitsmanagement, welches verschiedene organisationale Prozesse umfasst. Diese Prozesse sind strukturierte organisationale Aktivitäten, die dem Ziel dienen, die Informations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen Stadtregierung und ihren Bezugsgruppen aufrechtzuerhalten. Prozesse der Medienarbeit sind somit als «set of ordered actions oriented toward a specific outcome» (Sanders, Canel & Holz-Bacha, 2011, S. 528) zu verstehen und finden unter bestimmten Bedingungen statt. Die organisationalen Aktivitäten des Medienarbeitsmanagements verteilen sich gemäss der prozessorientierten Perspektive auf den Gegenstand auf vier Phasen: Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation. In diesen vier Phasen oder Analysedimensionen wird die Institutionalisierung von Prozessen der Medienarbeit betrachtet.

Prozesse in der Situationsanalyse-Phase

Das erste Bündel besteht an Prozessen umfasst die Aktivitäten zur Beschaffung von Informationen, die eine Regierung für ihre Medienarbeit benötigt. Dazu gehören diejenigen Aktivitäten, die dem Sammeln und Zusammentragen von Informationen aus der Umwelt einer Stadtregierung dienen. Sanders, Canel und Holz-Bacha (2011) beziehen sich hierbei auf Prozesse, die «Research and analysis (commissioned or internally undertaken)» (S. 527) umfassen. Nach Cutlip, Center und Broom (1994) handelt es sich dabei um eine Situationsanalyse, in der eine systematische Umweltbeobachtung erforderlich ist, «to

describe and understand situations and to check out assumptions about publics and public relations consequences» (Cutlip, Center & Broom, 1994, S. 319). Als forschungsleitende Frage in dieser Dimension lässt sich formulieren:

- *Welche Prozesse in der Situationsanalyse sind in Stadtregierungen institutionalisiert?*

Nach Zerfass (2010a) geht es hier zum einen «um die systematische Erfassung des (kommunikativen) Beziehungsgeflechts zwischen der Unternehmung und externen Interessenträgern im gesellschaftspolitischen Umfeld und zum anderen um die Themen und Meinungen, die in diesem Zusammenhang relevant sind» (S. 321). Eine Situationsanalyse wird unter Einsatz verschiedener Methoden und Techniken durchgeführt: So können zum Beispiel Stakeholderanalysen, ein Thementracking oder die Meinungsforschung zur Erfassung dieser Umweltinformationen dienen (Zerfass, 2010a). Sie zeigen Regierungen auf, welche Ansprüche verschiedene Zielgruppen gegenüber Stadtregierungen haben, wie sich politische Themen entwickeln oder wie sich Bürgerinnen und Bürger zu verschiedenen politischen Themen positionieren. Solche Informationen sind für die aktuelle und zukünftige Medienarbeit von Stadtregierungen relevant, da sie ihnen Chancen wie Risiken zu erkennen geben, nach denen sie ihre Medienarbeitsmassnahmen ausrichten können.

Prozesse in der Planungsphase

Hier werden diejenigen Prozesse subsummiert, die sich auf die Planung der Medienarbeit beziehen. Eine solche Planung kann sich gemäss Zerfass (2010a) auf das Rahmenkonzept (z.B. allgemeines Konzept der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung), auf strategische Programme (z.B. Kommunikation der Regierung in Krisen) und auf operative Konzepte beziehen. Bei Letzteren handelt es sich also um diejenigen organisationale Aktivitäten, die sich auf die Erstellung von Massnahmenplänen, auf die Formulierung von Kernbotschaften oder auf die Festlegung des Einsatzes von Instrumenten sowie der dazu erforderlichen Ressourcen (Zeit, Personal, Geld) beziehen. Für diese Dimension ergibt sich sodann die Frage:

- *Welche Prozesse in der Planung der Medienarbeit sind in Stadtregierungen institutionalisiert?*

Zu diesen Planungsprozessen sind gemäss Sanders, Canel und Holz-Bacha (2011) auch Koordinationsmechanismen zu zählen. Die Autorinnen bleiben dabei eher undifferenziert, was genauer unter diesen Prozessen zu verstehen ist. In dieser Arbeit sind damit diejenigen Aktivitäten gemeint, über die der Informationsaustausch zwischen den am Medienarbeitsmanagement beteiligten Stellen gewährleistet wird. Die zur Planung der Medienarbeit erforderlichen Informationen gelangen also über solche Mechanismen an die involvierten Stellen.

Prozesse in der Umsetzungsphase

Diese Aktivitäten beziehen sich auf die proaktive und reaktive Weitergabe von Regierungs-Informationen an journalistische Nachrichtenmedien. Ist eine Medienarbeitsmassnahme geplant und entschieden, so erfolgt die eigentliche Umsetzung beziehungsweise die Verbreitung von Informationen. Cutlip, Center und Broom (1994) sprechen von «[t]aking action and communicating» (S. 317). Sanders und Canel

(2013) verstehen darunter «communication activities – press conferences, events, campaigns, websites, Twitter, You Tube, and so on» (S. 16). Regierungen können in der Medienarbeit verschiedene Instrumente einsetzen. So zählen die Medienmitteilung und die Medienkonferenz zu den klassischen Instrumenten. Eine geplante Medienkonferenz wird durchgeführt, eine vorproduzierte Botschaft, zum Beispiel in Form einer Medienmitteilung, wird über entsprechende Kanäle zu einem vorgesehenen Zeitpunkt versendet. Hierzu lässt sich die folgende Frage formulieren:

- *Welche Prozesse in der Umsetzung der Medienarbeit sind in Stadtregierungen institutionalisiert?*

Die Verbreitung von Informationen geschieht jedoch nicht immer plan- und vorhersehbar. Auch «die Beteiligung an extern angestossenen und deshalb weniger gut vorstrukturierbaren Kommunikationsprozessen (z.B. Anfragen von Journalisten)» (Zerfass, 2010a, S. 322) zieht organisationale Aktivitäten nach sich. Die Kommunikation von Regierungen auf Anfrage, also die Antworten der Regierung auf journalistische Anfragen, sind hier einzuordnen. Journalisten erhalten von entsprechenden Stellen einer Stadtregierungsorganisation eine schriftliche oder mündliche Antwort. Oder aber es werden Kontakte innerhalb der Organisation vermittelt, was ebenfalls in die Phase der Umsetzung von Medienarbeit hineinfällt. Die organisationalen Aktivitäten, die sich auf die Medienarbeit auf Anfrage beziehen, sind in dieser Arbeit ebenfalls von Interesse.

Prozesse in der Evaluationsphase

In die vierte Prozessdimension fallen diejenigen Aktivitäten, die sich einerseits auf die Evaluation der über Medienarbeit erzielten Resultate und andererseits auf die Kontrolle des Gesamtprozesses – also auf alle Phasen – des Medienarbeitsmanagements beziehen. Röttger (2014) schreibt in diesem Sinne von summativer und formativer Evaluation und bezieht Erstere auf die «Analyse der erzielten Wirkungen» (S. 187) und Letztere auf «alle Phasen des Konzeptionsprozesses» (S. 187). Cutlip, Center und Broom (1994) verstehen Evaluation wie folgt: «[...] assessing the preparation, implementation, and results of the program» (S. 317). Zerfass (2010a) unterscheidet ebenfalls eine Ergebnis- und eine Prozesskontrolle: «Die (operative) *Ergebniskontrolle* soll prüfen, inwiefern die formulierten Zielsetzungen durch die realisierten Kommunikationsaktivitäten erreicht wurden» (S. 322). So kann sich eine Ergebniskontrolle auf eine Output-, Outcome oder Outflow-Dimension beziehen (Zerfass, 2010b). Im Output wird zum Beispiel die Messung der Medienberichterstattung im Nachgang einer Medienkonferenz gemessen (z.B. über Medienclippings). In der Outcome-Dimension wird danach gefragt, ob Zielgruppen eine Botschaft wahrgenommen haben, sich der Wissenstand der Bevölkerung zu einem Sachverhalt vergrößert hat oder sich gar Meinungen und Intentionen verändert haben. Dies ist beispielsweise über Umfragen messbar. In der Outflow-Dimension schliesslich steht die Frage im Zentrum, ob Medienarbeitsmassnahmen positiv oder negativ zur Erreichung bestimmter Ziele beigetragen haben.

Die Prozesskontrolle bezieht sich auf den Gesamtprozess des Medienarbeitsmanagements: Da gemäss Zerfass (2010a) «in den einzelnen Phasen des PR-Managements immer wieder alternative Sichtweisen

und Handlungsoptionen ausgeblendet werden müssen» (S. 322), macht eine Prozesskontrolle die Potentiale einer «Umsteuerung auf der Handlungsebene (Mittlebene)» (S. 322) ersichtlich. Unter die Prozesskontrolle kann beispielsweise die Analyse des Ressourcen-Inputs sowie der Effizienz oder Qualität der Medienarbeit gefasst werden: Ressourcen sind dabei die finanziellen oder personellen Mittel, die in den verschiedenen Phasen des Medienarbeitsmanagements eingesetzt werden. Die Effizienz kann beispielsweise über die Einhaltung von Budgets, die Qualität über die Zufriedenheit der am Medienarbeitsmanagement beteiligten Stellen erfasst werden (Zerfass, 2010b). In der Prozesskontrolle sind daher auch die von Sanders und Canel (2013) betrachteten Feedback- und Qualitätssicherungsprozesse zu berücksichtigen. Als forschungsleitende Frage in dieser vierten Prozessdimension ergibt sich:

- *Welche Prozesse in der Evaluation der Medienarbeit sind in Stadtregierungen institutionalisiert?*

Vor dem Hintergrund dieser heuristischen Differenzierung ist nun das Ziel, die institutionellen Regeln, formalen Organisationsstrukturen und Organisationsaktivitäten der Medienarbeit in verschiedenen Deutschschweizer Stadtregierungen zu erfassen und nachzuzeichnen. Die Erkenntnisse in den verschiedenen Dimensionen lassen sich sodann zwischen verschiedenen Regierungsorganisationen vergleichen und so Ähnlichkeiten und Unterschieden aufzeigen. Die Erkenntnisse lassen sich dann vor dem Hintergrund des theoretischen Rahmens diskutieren.

Insgesamt zeigt dieses heuristische Modell zur Institutionalisierung der Medienarbeit jeweils einige wenige aus der Literatur stammende Beispiele für die Analysedimensionen auf. Diese Darstellungen stellen theoretisches und empirisches Vorwissen im Hinblick auf den Gegenstand dar, welches für die anstehende qualitative Analyse genutzt wird.

6 Methodik

In den folgenden Abschnitten wird die methodische Umsetzung des Forschungsprojektes beschrieben. Das erste Teilkapitel widmet sich der Eingrenzung des Untersuchungsraumes und der Auswahl der Untersuchungsfälle (Kapitel 6.1). In einem zweiten, umfassenden Teil stehen die Methoden zur Erhebung der Institutionalisierung der Medienarbeit in den verschiedenen Analysedimensionen im Zentrum (Kapitel 6.2). Hierzu wurde ein qualitativer Ansatz in Form von leitfadengestützten Experteninterviews gewählt und durch eine standardisierte Befragung ergänzt. Die aus der Theorie abgeleiteten Kategorien in den forschungsleitenden Fragen des Analysemodells leiteten die Datenerhebung an. Sie wurden entsprechend anhand offener und geschlossener Fragen operationalisiert. Dieses Kategoriensystem bildete zudem die Basis für die Datenauswertung, wobei das Ziel qualitativer Forschung auch darin besteht, aus dem Datenmaterial induktiv neue Kategorien zu generieren. In einem letzten Teilkapitel wird daher auf die Methoden der Datenauswertung eingegangen (Kapitel 6.3).

6.1 Untersuchungsraum & Untersuchungsfälle

Zur Analyse der Institutionalisierung der Medienarbeit wurde der Untersuchungsraum auf die Deutschschweiz eingegrenzt. Die Fallauswahl erfolgte so unter Verweis auf politisch-institutionelle Bedingungen in der Schweiz sowie den theoretischen Rahmen dieser Studie. Zudem wurden Überlegungen zur Stadt- und Organisationsgrösse in die Auswahl der Untersuchungsfälle miteinbezogen.

Eingrenzung auf ein spezifisches Segment von Schweizer Stadtregierungen

Die Annahmen zur Strukturangleichung zwischen Organisationen nach DiMaggio und Powell (1983) beziehen sich auf organisationale Felder. Stadtregierungsorganisationen sind ein spezifischer Organisationstyp eines organisationalen Feldes, welches allenfalls noch weitere Organisationstypen umfasst. Welche weiteren Organisationen diesem Feld angehören (Umfang) und wie sie alle miteinander in Verbindung stehen (Struktur), kann – falls überhaupt – erst im Nachgang der empirischen Untersuchung konstatiert werden (DiMaggio & Powell, 1983).

Ausschlaggebend ist hier nun vorerst, dass Stadtregierungsorganisationen einem organisationalen Feld angehören und daher vergleichbaren institutionellen Regeln unterliegen. Institutionelle Spielregeln sind kultur- beziehungsweise kontextspezifisch. Sie haben sich im Rahmen des schweizerischen Bundesstaates ausgebildet. In Bezug auf das Medienarbeitsmanagement von Schweizer Stadtregierungen sind hier (unter anderem) die in Kapitel zwei herausgearbeiteten politisch-institutionellen Kontextbedingungen der Schweiz zu bedenken. Nationalstaaten unterscheiden sich im Staatsaufbau (Föderalismus) und in den Regierungssystemen. Die Argumentation der Fallauswahl folgt dieser Tatsache. Das organisationale Feld, zu dem Schweizer Stadtregierungen zählen, wird hier also erstens über die Grenzen des Schweizerischen Bundesstaates abgesteckt. Schweizer Stadtregierungen unterliegen somit in weiten Teilen – zumindest übergeordneten – politisch-institutionellen Rahmenbedingungen. Über eine Fokussierung auf

Schweizer Stadtregierungen wird insofern eine Kontrolle möglichst vieler potentiell in die Analyse intervenierender Kontextfaktoren angestrebt.

Für die weitere Begründung der Fallauswahl ist erneut darauf hinzuweisen, was hier unter einer Schweizer Stadt verstanden wird: Eine Schweizer Stadt ist eine politische (Einwohner-)Gemeinde, die über eine ständige Wohnbevölkerung von mindestens 10'000 Einwohnern verfügt. Zum Zeitpunkt der Untersuchung im Jahre 2016 entsprachen dieser Definition rund 148 politische Einwohnergemeinden (Bundesamt für Statistik, 2016). Nicht nur im Vergleich zu anderen Staaten, sondern auch innerhalb der Landesgrenzen der Schweiz bestehen teils Unterschiede hinsichtlich der Regierungssysteme auf Gemeindeebene: «Die geschichtliche Entwicklung von Schweizer Gemeinden begünstigte deren organisatorische Vielfalt und führte zu sehr unterschiedlichen Ausgestaltungen der kommunalen Regierungssysteme» (Bützer, 2007, S. 85). Regierungssysteme in Schweizer Städten unterscheiden sich nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher «rechtstraditioneller Entwicklungen» (Bützer, 2007, S. 61) in den verschiedenen Landesteilen und letztlich auch in den Kantonen: So unterscheiden sich die Regierungssysteme der Schweizer Städte darin, ob sie in einer repräsentativen Tradition (Städte insbesondere der italienisch- und französischsprachigen Schweiz), einer Versammlungstradition (hauptsächlich kleinere und mittelgrosse Deutschschweizer Städte ohne Parlament) oder einer Parlamentstradition (grössere Städteorte der Deutschschweiz mit Regierung und Parlament) stehen (Bützer, 2007). Die Organisation der kommunalen Regierungssysteme färbt auch auf die Organisation der Exekutive ab, wobei diesbezüglich jedoch auch im Zusammenhang mit der Gemeindegrösse stehende Faktoren eine Rolle spielen: So sind beispielsweise Aufgaben- oder Wirkungsbereiche und die Anstellungsverhältnisse der Regierungsmitglieder (Voll- oder Teilämter) zwischen grossen und kleinen Gemeinden unterschiedlich (Bützer, 2007). Entsprechend der oben eingeführten Annahme von kontextspezifisch geprägten Spielregeln der Medienarbeit existieren diesbezüglich also allenfalls auch Unterschiede einerseits zwischen der deutsch- und französisch- wie italienischsprachigen Schweiz sowie andererseits zwischen grossen und mittleren wie kleinen Städteorten innerhalb von Sprachregionen.

Diese innerstaatlichen politisch-institutionellen Unterschiede wurden in der Auswahl der Untersuchungsfälle bedacht. Der Untersuchungsraum wurde daher auch innerhalb der Schweiz weiter eingegrenzt. Die Studie fokussiert nur auf Deutschschweizer Städte. Städte der Romandie, des Tessins sowie auch Städteorte ohne Parlament in der Deutschschweiz gelangten nicht in die Auswahl.

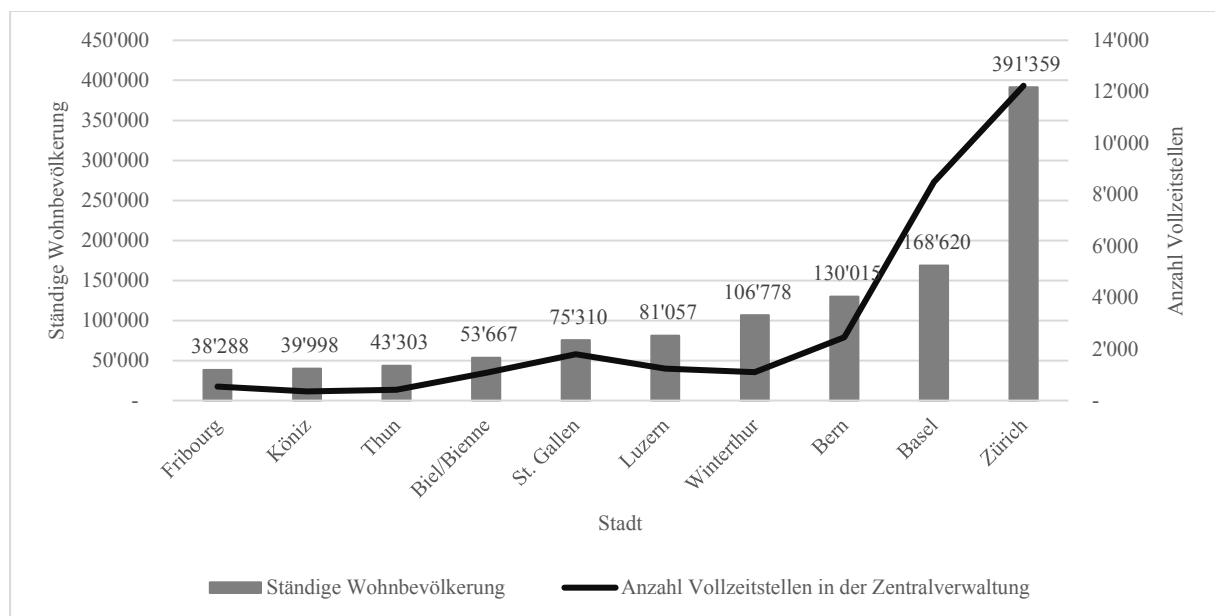
Insgesamt kommen für eine Analyse der Medienarbeit 56 Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen in Frage.⁹ Nebst einer theoretisch basierten Argumentation der Fallauswahl musste in dieser Studie, in der mit qualitativen Erhebungs- und Auswertungstechniken gearbeitet wurde, auch eine pragmatische Entscheidung dazu getroffen werden, wie viele Fälle sich bearbeiten lassen. In Anbetracht der Tatsache, dass die für diese Studie zur Verfügung stehenden Ressourcen begrenzt waren, erschien die

⁹ Abgleich zwischen der ständigen Wohnbevölkerung (Bundesamt für Statistik, 2016) und der Kategorisierung von Schweizer Städten nach Bützer (2007) zum Zeitpunkt der Studie (Stichjahr: 2016).

Bearbeitung von zehn Fällen als realisierbar. Zur definitiven Bestimmung der Untersuchungsfälle wurde auf die Kriterien der Stadt- und Organisationsgrösse zurückgegriffen, da diese – wie oben beschrieben – verschiedene Merkmale von Stadtreierungsorganisation mitbedingen können.

Der Blick fällt in der folgenden Studie auf die zum Zeitpunkt der Durchführung zehn bevölkerungsreichsten Deutschschweizer Städte. Sodann gingen die Regierungsorganisationen der Deutschschweizer Städte Zürich, Basel, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen, Biel, Thun, Köniz und Fribourg in die Analyse mit ein (Abbildung 2). Dabei ist zu erwähnen, dass die Regierungsorganisation im Stadt-Kanton Basel gleichzeitig städtische und kantonale Aufgaben erfüllt. Die Stadt Fribourg liegt an der Grenze zwischen der Deutschschweiz und der Romandie und wurde aufgrund ihrer zweisprachigen Tradition (Altermatt, 2005) in die Auswahl integriert.

Abbildung 2: Ständige Wohnbevölkerung und Anzahl Vollzeitstellen in der Zentralverwaltung



Quelle: Eigene Darstellung. Ständige Wohnbevölkerung (am 31.12.2014) basierend auf den Daten des Bundesamtes für Statistik (2016); Anzahl Vollzeitstellen (im Jahr 2011) in der Zentralverwaltung basierend auf den Daten von CHStat (2017b; 2017c)

Wie aus einem Vergleich der ständigen Wohnbevölkerung dieser Städte (Bundesamt für Statistik, 2016) mit der Grösse von Stadtreierungsorganisationen, ausgedrückt in Anzahl Vollzeitstellen der (öffentlichen) Zentralverwaltung (CHStat, 2017b, 2017c) ersichtlich wird, verfügen grössere Städte in der Fallauswahl in der Regel auch über grössere Stadtreierungsorganisationen. Die Städte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Bevölkerungsstärke sowie im Umfang der Vollzeitstellen der Zentralverwaltung teils stark. Der theoretischen Argumentation folgend, wonach sich die Organisationsgrösse auf die Ausgestaltung formaler Strukturen und Prozesse von Organisationen eines Feldes auswirken kann, ist diese Varianz im Falle von empirisch feststellbaren Unterschieden in der Institutionalisierung der Medienarbeit zu berücksichtigen.

6.2 Methoden der Datenerhebung

Begründet über das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit sowie der im Analysemodell hergeleiteten forschungsleitenden Fragen wurde primär auf eine qualitative Erhebungstechnik zurückgegriffen. Ergänzend kam eine standardisierte Onlinebefragung zum Einsatz.

In der Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand erscheint ein qualitativ orientiertes Vorgehen als aussichtsreich. Anders als bei einer «hypothetiko-deduktiven Forschungsstrategie beginnt eine qualitative Studie [...] nicht mit präzise operationalisierten Hypothesen, sondern mit unscharfen Begriffen, die im Laufe der Untersuchung sukzessive präzisiert werden» (Kelle & Kluge, 2010, S. 30). Ziel dieser Studie ist eine empirisch abgestützte Anreicherung der aus der Theorie abgeleiteten Konzepte und Zusammenhänge. Jedoch geht man auch in einer qualitativen Studie nicht theorielos an den Gegenstand heran. Ein Sozialwissenschaftler schaut aus einer bestimmten Perspektive auf den Gegenstand und verfügt daher über Vorwissen, das sich aus der Aufarbeitung des Forschungsstandes, der theoretischen Perspektive wie auch aus dem Alltagswissen über den Gegenstand ergibt. Im Verlauf des Forschungsprozesses verdichtet sich nach Kelle und Kluge (2010) das Wissen des Forschers, so dass sich anfänglich «[e]mpirisch nicht gehaltvolles Theoriewissen» (S. 39) in «[e]mpirisch gehaltvolles Theoriewissen» (S. 39) transformiert: «Das Ziel des qualitativen Forschungsprozesses ist erreicht, wenn durch die Verbindung von heuristischen Theoriekonzepten und Alltagswissen empirisch gehaltvolle soziologische Kategorien und Aussagen über das untersuchte Handlungsfeld formuliert werden konnten» (S. 39).

Qualitative Sozialforschung stützt sich auf verschiedene Säulen (Mayring, 2016) oder Prinzipien (Lamnek, 1995), die sich in «ihrer Zusammenfassung als die Programmatik qualitativer Sozialforschung verstehen» (Lamnek, 1995, S. 21) lassen. Diese Prinzipien sind im Hinblick auf die Auswahl der hier gewählten Datenerhebungs- und Auswertungstechniken von Interesse. So verlangt das Erkenntnisinteresse und die daraus abgeleiteten Fragen nach einer offenen Verfahrensweise, um nicht «nur jene Informationen aus dem Forschungsfeld aufnehmen und produktiv verarbeiten» (Lamnek, 1995, S. 22) zu können, die über vorformulierte Hypothesen und basierend auf dem Forschungsstand als relevant erscheinen. Das Prinzip der Offenheit betont nach Lamnek (1995) die «*Explorationsfunktion* qualitativer Sozialforschung» (S. 22). Mit dem Prinzip ‘Forschung als Kommunikation’ verweist Lamnek auf den Tatbestand, dass die «Kommunikation zwischen Forscher und Beforschten als konstitutiver Bestandteil des Forschungsprozesses» (S. 23) gilt. Im Gegensatz zu quantitativen Ansätzen wird «’Reaktivität’ in der Untersuchungssituation nicht als ‘Störquelle’, sondern konstitutiver Bestandteil des als Kommunikation begriffenen Forschungsprozesses» (S. 24) angesehen. Ein weiteres zentrales Prinzip sieht er im «Prinzip der Prozessualität» (S. 25), welches «die wissenschaftliche Erfassung des Entstehungszusammenhangs sozialer Phänomene gewährleisten» (S. 25) soll: Qualitative Sozialforschung ist am «Prozess der Konstitution von Wirklichkeit» (S. 25) und am «Prozess der Konstitution von Deutungs- und Handlungsmustern» (S. 25) interessiert. Weitere zentrale Prinzipien sind nach Lamnek (1995) Reflexivität von Gegenstand und Analyse, Explikation und Flexibilität. Solche Prinzipien lassen sich im Rahmen der hier eingesetzten qualitativen Methoden diskutieren.

Da es in diesem Projekt hauptsächlich um «handlungsleitende Regeln jenseits von Verordnungen, um ungeschriebene Gesetze des ExpertInnenhandelns, um tacit knowledge und Relevanzaspekte geht» (Meuser & Nagel, 2005, S. 78), war ein Zugriff auf innerorganisationales Betriebswissen erforderlich. Dies geschah über die Durchführung von leitfadengestützten Experteninterviews.

6.2.1 Datenerhebung mittels leitfadengestützter Experteninterviews

Diese Erhebungstechnik erlaubt einen tieferen Blick in die Black-Box der Institutionalisierung der Medienarbeit von Schweizer Stadtregierungen:

«Leitfadengestützte Experteninterviews sind thematisch zentrierte Interviews. Ziel ist es, die Eigenpräsentation der Akteure durch erzählgenerierende Fragen zu motivieren. Um sowohl eine inhaltliche Fokussierung als auch eine selbstläufige Schilderung zu gewährleisten, kommt ein offen und unbürokratisch zu handhabender Leitfaden zum Einsatz, der hinreichend Raum für freie Erzählpassagen mit eigenen Relevanzsetzungen lässt» (Liebold & Trinczek, 2009, S. 35).

Das Verfahren basiert auf den oben eingeführten Prinzipien des interpretativen Paradigmas qualitativer Sozialforschung: Offen formulierte Fragen ermöglichen die Erfassung von in den Dimensionen des Analysemodells nicht bedachten Antworten der Interviewpartner und somit eine induktive Kategorienbildung (Offenheit). Die Datengewinnung vollzieht sich in einem «kommunikativen Akt» (Liebold & Trinczek, 2009, S. 36) im Rahmen einer Interaktion zwischen Forschendem und Erforschem (Forschung als Kommunikation). Und auch der Prozessualität wird Rechnung getragen, indem in der Interaktionssituation die Möglichkeit besteht, «einen reziproken Verstehensprozess zu entwickeln» (Liebold & Trinczek, 2009, S. 36).

Das leitfadengestützte Experteninterview dient also einerseits der «Exploration des Unbekannten» (Behnke & Meuser, 1999, S. 13) beziehungsweise der Hypothesengenerierung (Meuser & Nagel, 2005, S. 76). Andererseits liefert es auch Resultate, die als «Prüfinstanz für die Reichweite der Geltung des zugrunde gelegten theoretischen Erklärungsansatzes» (Meuser & Nagel, 2005, S. 76) dienen. Um die in einem Interview generierten «Strukturen und Strukturzusammenhänge des ExpertInnenwissens/handelns zu analysieren, [...] wird ein kategoriales Gerüst als Bezugsrahmen für die empirische Analyse vorausgesetzt» (Meuser & Nagel, 2005, S. 76). Das in Kapitel fünf erarbeitete Analysemodell stellt hier diesen Rahmen dar. Der Einsatz eines solchen theoriebasierten Modells ist nach Kelle und Kluge (2010) in einer qualitativen Forschungsstrategie durchaus sinnvoll. Mit leitfadengestützten Experteninterviews arbeitet man denn auch nicht streng induktiv. Die Vorgehensweise entspricht vielmehr einer «Kombination aus Induktion und Deduktion mit der Chance auf Modifikationen der theoretischen Konzepte oder Kategorien» (Liebold & Trinczek, 2009, S. 37). Das im Analysemodell enthaltene theoretische Vorwissen und die erläuterten Konzepte unterstützen im Sinne deduktiver Kategorien somit das methodische Vorgehen. Den (Vergleichs-)Analysedimensionen des Modells liegen keine ex ante formulierten Hypothesen zugrunde, sondern es handelt sich um offen formulierte und den Erhebungs- wie Auswertungsprozess anleitende Forschungsfragen. Diese forschungsleitenden Fragen waren in einen Interviewleitfaden zu überführen. Der Leitfaden diente somit der Strukturierung der Interviews und brachte die

«klar definierte inhaltliche Ausrichtung» (Liebold & Trinczek, 2009, S. 37) der Datengenerierung zum Ausdruck. «Eine leifadenorientierte Gesprächsführung wird beidem gerecht, dem thematisch begrenzten Interesse des Forschers an dem Experten wie auch dem Expertenstatus des Gegenübers» (Meuser & Nagel, 2005, S. 77). In der effektiven Interviewsituation ist der Leitfaden jedoch «nicht als zwingendes Ablaufmodell des Diskurses» (Meuser & Nagel, 2005, S. 78) zu handhaben. Vielmehr ist im Sinne des oben angesprochenen Verstehensprozesses ein Mass an Flexibilität erforderlich. Je nach Diskursverlauf müssen die Fragen daher nicht in einer fix vorgegebenen Reihenfolge abgearbeitet werden. Wie Meyen, Löblich, Rüdiger und Riesmeyer (2011) anmerken, kann ein solcher Leitfaden zudem durchaus aus einem Katalog offener wie auch geschlossener Fragen bestehen. Wie weiter unten geschildert, wurde hier in den Interviews jedoch auf geschlossene Fragen verzichtet. Stattdessen wurden einige Aspekte des Analysemodells über eine vor den Interviews durchgeführte standardisierte Onlinebefragung erfasst.

Die Experteninterviews nehmen in diesem Forschungsdesign nun keine Randstellung im Sinne einer explorativ-felderschliessenden Strategie (Meuser & Nagel, 2005) ein. Das in den Interviews gesammelte Betriebswissen wird verwendet, um die Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungsorganisationen in den verschiedenen Analysedimensionen zu ergründen. Die eingesetzten leitfadengestützten Experteninterviews «zielen ab auf die Rekonstruktion von besonderen Wissensbeständen bzw. von besonders exklusivem, detailliertem oder umfassendem Wissen über besondere Wissensbestände und Praktiken [...]» (Pfadenhauer, 2005, S. 113). Als Experten für die Medienarbeit der Kollegialbehörde verfügen die Zielpersonen der Interviews über dieses Wissen.

Auswahl der Experten zur Erfassung von Betriebswissen

Experteninterviews richten sich an einen Personenkreis, «der hinsichtlich der jeweiligen Forschungsfragen einen deutlichen Wissensvorsprung aufweist» (Liebold & Trinczek, 2009, S. 34). In der Regel sind Zielpersonen daher «Funktionseliten innerhalb eines organisatorischen und institutionellen Kontextes» (Liebold & Trinczek, 2009, S. 34). Experten sind nach Meuser und Nagel (2005) (mit-)verantwortlich für «den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung» (S. 73) in einer Organisation und gleichzeitig verfügen sie «über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse» (S. 73).

Um an die zur Beantwortung der Forschungsfragen benötigten Informationen zu gelangen, wurde auf entsprechendes Betriebswissen (Meuser & Nagel, 2005) die Medienarbeit von Kollegialbehörden betreffend zugegriffen. In den ausgewählten Stadtregierungsorganisationen wurden diejenigen Personen bestimmt, die aufgrund ihrer Stellung und Funktionsbezeichnung für die hier zentrale Thematik als Experten gelten: Zielpersonen für die Untersuchung waren daher Positionsinhaber und -inhaberinnen in Stadtregierungsorganisationen, deren Aufgaben sich auf die Kommunikation der Kollegialbehörde beziehen. Im Folgenden werden diese Experten als Kommunikationsverantwortliche bezeichnet.

Die Kommunikationsverantwortlichen der zehn untersuchten Regierungen liessen sich relativ einfach über die Webseiten der Stadtreierungsorganisationen identifizieren. Aus den Prinzipien der Binnenstruktur von Regierungsorganisationen folgt, dass diese Personen im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit hinsichtlich der Kommunikationsaktivitäten der Kollegialbehörde auch in das Kommunikationsmanagement der umfassenden Stadtreierungsorganisation eingebunden sind. Im Rahmen ihrer Funktion zeichnen die anvisierten Interviewpartner daher nicht nur für die Medienarbeit der Kollegialbehörden (mit-)verantwortlich, sondern überblicken das Kommunikationsmanagement in der Stadtreierungsorganisation sowie die damit zusammenhängenden Entscheidungsprozesse (Betriebswissen).

In Tabelle 1 ist eine Übersicht zu den Personen der Stadtreierungsorganisationen zu finden, die zum Zeitpunkt der Datenerhebung im Jahre 2016 als Kommunikationsverantwortliche amtierten:

Tabelle 1: Kommunikationsverantwortliche der ausgewählten Stadtreierungsorganisationen

Stadt	Name	Funktionsbezeichnung
Basel	Marco Greiner	Leiter Kommunikation, Vizestaatschreiber und Regierungssprecher
Bern	Walter Langenegger	Leiter Informationsdienst
Biel/Bienne	Julien Steiner	Vizestadtschreiber
Fribourg*	Wieke Chanez Raphaël Chabloz	Chargé de Communication Chargé des relations avec la presse
Köniz	Godi Huber	Leiter Fachstelle Kommunikation
Luzern	Niklaus Zeier	Chef Kommunikation
St. Gallen	Andreas Nagel	Leiter Kommunikation
Thun*	Simone Tanner Bruno Huwyler	Kommunikationsbeauftragte Stadtschreiber
Winterthur**	Michael Scholz Andreas Friolet	Informationschef Stv. Informationschef
Zürich	Christina Stücheli	Informationsbeauftragte des Stadtrats

* Doppelinterviews: In Fribourg wurde quasi gleichzeitig mit der Anfrage an die Kommunikationsverantwortliche per 1. September 2016 die neue Stelle des «Chargé des relations avec la presse» geschaffen, so dass hier ein Doppelinterview geführt wurde. In Thun ist der Stadtschreiber in die Regierungskommunikation eingebunden, woher dieser ebenfalls am Interview teilnahm.

** Der Informationschef hat für das Interview auf den stellvertretenden Informationschef verwiesen.

Die Kommunikationsverantwortlichen wurden Mitte September 2016 per Briefpost persönlich angeschrieben, um auf das Projekt aufmerksam zu machen und auf eine bevorstehende telefonische Kontaktaufnahme hinzuweisen. Vereinzelt haben sich die angeschriebenen Personen persönlich per Mail zurückgemeldet, um ihre Teilnahme am Projekt zu bestätigen sowie um einen Gesprächstermin zu vereinbaren. Nach rund zwei Wochen wurde schliesslich telefonisch mit den übrigen Zielpersonen Kontakt aufgenommen, um das Interesse an einer Teilnahme am Projekt zu erkunden und einen Interviewtermin zu vereinbaren. In diesem Zuge wurde zugleich auf den bereits in der brieflichen Anfrage angekündigten Onlinefragebogen hingewiesen, der vor dem gemeinsamen Gespräch ausgefüllt werden sollte. Erfreulicherweise konnten alle angeschriebenen Personen für das Projekt gewonnen werden.

Da die Interviews in dieser Untersuchung als primäre Erhebungsmethode eingesetzt wurden, war mit längeren Gesprächen mit den Kommunikationsverantwortlichen zu rechnen. Welche Wissensbestände

der Experten von Interesse waren beziehungsweise welche deduktiv abgeleiteten Kategorien die leitfadengestützte sowie die standardisierte Befragung der Experten anleiteten, wird im folgenden Abschnitt erläutert.

Operationalisierung und Struktur des Interviewleitfadens

Die Konstruktion des Interviewleitfadens umfasst nach Meyen, Löblich, Rüdiger und Riesmeyer (2011) drei Schritte: Festlegung der Themen, Operationalisierung und Komposition. Die im fünften Kapitel eingeführten Dimensionen des Analysemodells gaben die Interviewthemen und die zu operationalisierenden Konstrukte vor. Diese wurden entsprechend in offene Haupt- und Unterfragen übersetzt. Nebst den Fragen, die sich auf die Analysedimensionen beziehen, enthielt der finale Leitfaden Einstiegs- und Abschlussfragen sowie einen kurzen Einführungs- und Abschlussteil. Insgesamt zählte der Leitfaden 18 Hauptfragen, die teils durch weitere Unterfragen ergänzt wurden und entlang verschiedener Abschnitte gegliedert waren (siehe Anhang). Basierend auf den Ausführungen in Kapitel fünf zeigen die folgenden Ausführungen nun die finale Operationalisierung des Analysemodells auf.

- *Einstiegsfragen*

Die ersten drei Fragen dienten dem Gesprächseinstieg. Eine Frage bezog sich darauf, wie sich nach Einschätzung des Experten die Bedeutung der Medienarbeit der Stadtregierung über die letzten Jahre verändert hat. Die zweite Frage zielte auf die Experteneinschätzung über den zukünftigen Stellenwert der Medienarbeit ab. Und die Dritte Frage erfasste bereits einen Aspekt, der thematisch in den Abschnitt zu den externen Dimensionen der Institutionalisierung einzuordnen ist, sich dramaturgisch jedoch in der Einstiegsphase des Interviews besser angeboten hat. Sie operationalisiert den Curricula des Experten und somit einen von zwei Quellen der normativen Systeme eines Kommunikationsverantwortlichen. Die im Rahmen der Ausbildungs- und Berufsbiografie verinnerlichten Werte und Normen des Kommunikationsverantwortlichen stellen einen annäherungsweisen Indikator für normative institutionelle Regeln der Medienarbeit dar. Entsprechend galt die Frage dem Ausbildungs- und Berufshintergrund der befragten Person.

- *Fragen zu Prozessdimensionen*

Der zweite Frageblock hatte die gegenwärtigen Prozesse der Medienarbeit zum Thema. Zwei Fragen bezogen sich auf die *Planungsphase* der Medienarbeit. Dabei ging es um die Planungs- und Koordinationsprozesse (Sanders, Canel & Holz-Bacha, 2011) in der Medienarbeit der Kollegialbehörde. Diesbezüglich wurde erstens danach gefragt, wie die Medienarbeit zu den Geschäften der Regierung im Regelfall geplant wird. Je eine Unterfrage bezog sich dann auf lang- beziehungsweise kurzfristige Planungsprozesse. Die langfristige Planung bezieht sich auf die strategische Komponente der Medienarbeit (z.B. Rahmenkonzepte, strategische Programme (Zerfass, 2010a)): Wie wird Medienarbeit strategisch geplant? Oder in den Worten von Cutlip, Center und Broom (1995): Wie gestaltet sich der «overall game plan» (S. 353) der Medienarbeit einer Kollegialbehörde? Eine kurzfristige Planung fokussiert hingegen mehr auf die Planungsabläufe hinsichtlich der alltäglichen Umsetzung von Medienarbeit (Zerfass,

2010a), so auf die «decisions made during the course of battle» (Cutlip, Center & Broom, 1995, S. 353). Im Hinblick auf die lang- und kurzfristige Planung interessierten jeweils auch die zentralen Phasen, Planungsinstrumente (z.B. Sitzungen) und involvierten Personen oder Organisationseinheiten.

In der zweiten Frage zur Planungsphase wurden sogenannte Koordinationsprozesse in der Medienarbeit aufgegriffen. Dabei wurde zuerst allgemein gefragt, wie die Medienarbeit zu den Geschäften der Kollegialbehörde im Regelfall koordiniert wird. Hierbei interessierten ebenfalls mögliche Instrumente, Massnahmen und Gefässe der Koordination.

Eine Frage zielte auf die *Umsetzungsphase* im Medienarbeitsmanagement. Im Interview interessierten nicht in erster Linie die eingesetzten Kommunikationskanäle, sondern die Aktivitäten in Bezug auf die Realisierung geplanter Medienarbeitsmassnahmen (Zerfass, 2010a). Dies bedeutet, dass die organisationalen Abläufe der Produktion von an die journalistischen Nachrichtenmedien adressierten Materialien in den Mittelpunkt gerückt wurden. Zudem war hier von Belang, wie darüber entschieden wird, wer im Regelfall in Bezug auf die Geschäfte und Entscheidungen der Stadtregierung mit Medienvertretern spricht. Die Kommunikationsmassnahmen und Instrumente, die im Rahmen der Informationsverbreitung zum Einsatz kommen, wurden in der standardisierten Onlinebefragung erhoben (Kapitel 6.2.2).

Zuletzt war schliesslich eine Frage zu Prozessen in der *Evaluationsphase* integriert: Es wurde zuerst sehr offen danach gefragt, wie die Medienarbeit in Bezug auf die Geschäfte der Stadtregierung im Regelfall evaluiert wird. Die Frage ist inspiriert durch die Trennung der Ergebnis- und Prozesskontrolle bei Zerfass (2010a, 2010b) und die von Sanders, Canel und Holz-Bacha (2011) in ihrem Modell aufgeführten Feedbackmechanismen. So wurde nach Effektivitätskontrollen im Sinne von outputorientierten Evaluationsmethoden und nach betriebsinternen Qualitätssicherungsinstrumenten gefragt (Zerfass, 2010b). Wie Zerfass (2010a) im Hinblick auf die analytische Trennung der Phasen des Kommunikationsmanagementprozesses anmerkt, werden insbesondere in «Kontroll- und Analysephase [...] die gleichen Erhebungsmethoden» (S. 322) eingesetzt. Daher schliesst sich hier der Kreis des Medienarbeitsmanagements, deren Evaluation zugleich ein Teil der Umweltbeobachtung darstellt. Die Massnahmen und Instrumente, die im Rahmen einer Evaluation zum Einsatz kommen können, wurden in der standardisierten Vorabbefragung erhoben (Kapitel 6.2.2).

- *Fragen zu externen Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit*

Ein dritter Abschnitt des Leitfadens fokussierte die externen Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit. Ganz offen wurde als Erstes nach Faktoren gefragt, die nach Ansicht der Kommunikationsverantwortlichen bestimmen, weshalb die Medienarbeit der Stadtregierung in der gegenwärtigen Art und Weise vollzogen wird. Erst in einem nächsten Schritt wurde konkreter auf die externen Dimensionen der Institutionalisierung eingegangen. Entsprechend der Analyseheuristik (Kapitel 5) wurde nach der Rolle rechtlicher Bestimmungen im Hinblick auf die Medienarbeit der Stadtregierung gefragt. Mit dieser Frage wurde die *regulative Dimension* der Institutionalisierung abgedeckt, indem gemäss den

Überlegungen von DiMaggio und Powell (1983) sowie Scott (2014) die rechtlichen Zwänge auf die Ausgestaltung von Medienarbeitsprozessen und -strukturen erfasst wurden.

Eine weitere Frage griff die zweite Quelle der normativen Systeme von Kommunikationsverantwortlichen auf. Es wurde danach gefragt, welche Rolle berufsbezogene Netzwerke im Hinblick auf die in einer Stadtregierung praktizierte Medienarbeit einnehmen (*normative Dimension*).

Zwei Fragen deckten schliesslich die dritte externe Dimension der Institutionalisierung (*mimetische Dimension*) ab. Die erste Frage basierte hauptsächlich auf den Überlegungen von DiMaggio und Powell (1983), wonach Organisationen unter Umständen gewisse Elemente formaler Strukturen und Praktiken anderer Organisationen des Feldes imitieren. So stand die Rolle von Beobachtungen der Medienarbeit anderer Organisationen im Zentrum der ersten Frage. Die Kommunikationsverantwortlichen wurden in einer zweiten Frage danach gefragt, ob sie im Hinblick auf die Medienarbeit der Regierung auf die externe Expertise von Agenturen, Beratern oder Akademikern zurückgreifen.

- *Fragen zu internen Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit*

Im letzten inhaltlichen Frageblock ging es um die internen Dimensionen der Institutionalisierung. Bezüglich der *Machtdimension* wurden zwei Fragen gestellt. Erstens interessierte die formale Eingliederung der Kommunikationsverantwortlichen in die Organisation. Im Hinblick auf diese formale Einbindung in der Organisationshierarchie wurde zudem danach gefragt, wem der Kommunikationsverantwortliche im alltäglichen Geschäft über seine Tätigkeiten berichtet beziehungsweise wem er administrativ unterstellt ist (Zerfass et al., 2011). Die zweite Frage bezog sich auf die Einbindung des Kommunikationsverantwortlichen in wichtige Entscheidungsgremien der Stadtregierungsorganisation (Sandhu, 2009; Zerfass et al., 2011). Es wurde direkt danach gefragt, ob die interviewte Person über einen persönlichen Zugang zu den Sitzungen der Regierung oder auch zu weiteren Entscheidungsgremien verfügt.

Hinsichtlich der *Autonomiedimension* wurde in den Interviews auf zwei Subdimensionen eingegangen, so auf die Hierarchie- und die Akzeptanzdimension. Die Ressourcen als dritte Subdimension wurden über die Onlinebefragung abgedeckt (Kapitel 6.2.2). Das (relative) hierarchische Verhältnis zwischen Kommunikationsstelle und anderen organisationalen Stellen oder Einheiten ist ein Hinweis auf das Ausmass der Autonomie und mithin der Handlungsmöglichkeiten eines Kommunikationsverantwortlichen (Bruhn & Ahlers, 2004). Daher zielten die Fragen zur Hierarchiedimension auf die Zusammenarbeitsstrukturen zwischen Kommunikationsstellen und anderen Organisationseinheiten. Die Experten sollten erstens angeben, mit welchen anderen Organisationseinheiten (z.B. mit anderen Stabstellen, mit Fachabteilungen in den Departementen) sie in der Medienarbeit der Stadtregierung im Regelfall zusammenarbeiten. Zweitens stand das hierarchische Verhältnis hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen in dieser Zusammenarbeit im Zentrum. Und drittens wurde abgefragt, ob die Zusammenarbeit eher kooperativ ist oder ob gegensätzliche Interessen vermehrt Konflikte nach sich ziehen.

Die Akzeptanz der Kommunikationsstelle bei den Entscheidungsträgern einer Stadtregierungsorganisation trägt zu den autonomen Handlungsmöglichkeiten in der Medienarbeit bei (Bruhn & Ahlers, 2004). Zur Akzeptanzdimension wurden die Kommunikationsverantwortlichen daher gefragt, wie sie den Stellenwert ihrer Ratschläge, ihrer Lösungsansätze und ihrer Expertise im Bereich der Medienarbeit bei der Regierung einschätzen.

In der dritten internen Dimension der Institutionalisierung schliesslich stand die Frage nach der *Spezialisierung* der Medienarbeit im Zentrum, ob die verschiedenen Aktivitäten in der Medienarbeit also von Spezialisten oder von Generalisten ausgeführt werden. Die Frage ging auf die Überlegungen von Ihlen (2007) und Sandhu (2009) zurück, wonach eine stärker arbeitsteilige Verrichtung der Kommunikationsfunktion mit einer Routinisierung und daher mit einer Spezialisierung einhergeht.

- *Abschlussfrage*

Zum *Abschluss* der Interviews konnten die Kommunikationsverantwortlichen noch wichtige Aspekte anbringen, die aus ihrer Sicht im vorangehenden Gespräch noch nicht behandelt worden sind.

Der Leitfaden wurde einem Pretest unterzogen, um die Anordnung und die Verständlichkeit der Fragen zu prüfen. Dieser Pretest wurde mit zwei ehemaligen Kommunikationsverantwortlichen von zwei verschiedenen Schweizer Stadtregierungen durchgeführt. Die beiden Personen waren somit bestens mit der Thematik vertraut.

Durchführung der Interviews, Materialumfang & Datenaufbereitung

Die Interviews mit den Kommunikationsverantwortlichen der ausgewählten Regierungen fanden im zweiten Halbjahr 2016 (Oktober und November) statt. Alle Experten wurden vom selben Interviewer an ihrem angestammten Arbeitsplatz befragt. In zwei Fällen wurden Doppelinterviews geführt, so in Thun und in Fribourg.

Die Gespräche dauerten im Schnitt 90 Minuten. Alle Interviewpartner willigten in die Aufnahme des Gesprächs mittels Audiogerät ein, woher die Rohdaten als Audiodatei für die Datenaufbereitung und -auswertung zur Verfügung standen. Insgesamt ergab sich Audiomaterial von rund 15 Stunden.

Die Audiodateien wurden von Mitte Januar 2017 bis Anfang April 2017 auf Basis eines einfachen Transkriptionssystems (Dresing & Pehl, 2012; Kuckartz, 2010) und unter Einsatz der Transkriptionssoftware f4¹⁰ aufbereitet beziehungsweise in Textform überführt. Es wurde wörtlich transkribiert, Dialekte wurden ins Schriftdeutsche übersetzt, Wortverschleifungen, Wort- wie Satzabbrüche, Stottern und auch Interpunktion wurden geglättet. Insgesamt ergaben sich 251 DIN-A4 Seiten (125'598 Wörter) an Textmaterial, die wie in Kapitel 6.3 beschrieben, ausgewertet wurden.

¹⁰ Siehe <https://www.audiotranskription.de/f4> (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

6.2.2 Datenerhebung mittels standardisierter Onlinebefragung

Im Hinblick auf den Rhythmus der Gesprächsführung in einem Experteninterview erachten Meyen und Kollegen (2011) es als durchaus legitim, sowohl offene als auch geschlossene Fragen in den Leitfaden aufzunehmen. Aus Gründen des bereits sehr umfassenden Fragepools erfolgte jedoch eine Auslagerung einiger Kategorien in eine standardisierte Onlinebefragung. Über diese ergänzende Datenerhebungsmethode wurde eine Verkürzung des Leitfadens und damit der Interviews bezweckt. Die Ergebnisse dieser Befragung liessen sich gut vergleichbar darstellen und mit dem qualitativ gesammelten Material verbinden.

Im Folgenden wird nun die Operationalisierung derjenigen Aspekte des Analysemodells aufgezeigt, die in dieser onlinebasierten Befragung der Kommunikationsverantwortlichen erfasst worden sind.

Operationalisierung und Struktur des Onlinefragebogens

Die nun im Folgenden kurz behandelten Kategorien liessen sich auf Basis der Ausführungen in Kapitel fünf sowie in Anlehnung an bestehende Studien operationalisieren, die sich empirisch mit der externen Kommunikation von Regierungen (Baumgartner, 2010; Sanders, Canel & Holz-Bacha, 2011), von Verbänden (Brändli, 2015) oder von gewinnorientierten Unternehmen (Cutlip, Center & Broom, 1994; Zerfass, 2010a; Zerfass et al., 2012) befasst haben.

Der Onlinefragebogen umfasste Fragen zu den Prozessdimensionen der Situationsanalyse, Umsetzung und Evaluation sowie zur Ressourcendimension. Letztere ist im Analysemodell im Rahmen der internen Dimensionen der Institutionalisierung erläutert worden.

Prozesse der *Situationsanalyse* sind nach Sanders, Canel und Holz-Bacha (2011) ein Bestandteil der Informationsbeschaffung von Regierungen. Zerfass (2010a) erachtet die Erfassung von Informationen über eine Beobachtung der Organisationsumwelt als ein zentraler Bestandteil des Kommunikationsmanagements. Diese Umweltbeobachtung wurde über die von Stadtregierungsorganisationen eingesetzten Massnahmen oder Instrumente zur Erfassung von Umweltinformationen operationalisiert. In Anlehnung an Cutlip, Center und Broom (1995), die zwischen informalen (z.B. persönliche Kontakte innerhalb und ausserhalb der Organisation, beratende Ausschüsse) und formalen (z.B. Sekundärdatenanalysen, Inhaltsanalysen der Presse- oder TV-Berichterstattung) Methoden unterschieden haben, sowie an Brändli (2015), der in seiner Studie unter anderem die Umweltbeobachtung von Verbänden erhoben hat, wurden insgesamt 14 Massnahmen und Instrumente abgefragt. Die Kommunikationsverantwortlichen sollten angeben, wie häufig sie oder ihre Mitarbeitenden entsprechende Massnahmen einsetzen beziehungsweise sich damit beschäftigen. Die Skala reichte von «Nie», «Seltener» über «Mehrals pro Jahr», «Mehrals pro Monat», «Mehrals pro Woche» bis «Täglich» (Brändli, 2015).

In den Prozessen der *Umsetzungsphase* sind die «communication activities» (Canel & Sanders, 2013, S. 16), die externen Kommunikationsaktivitäten der Stadtregierungsorganisationen erfasst worden. Baumgartner (2010) verwendet in ihrer Analyse kantonaler Regierungskommunikation dazu den Begriff der

Kommunikationsinstrumente und hat diese in einer standardisierten Befragung der Kommunikationsverantwortlichen der Schweizer Kantone entsprechend operationalisiert. Hier wurden die insgesamt 14 Items zur Erfassung von Instrumenten und Massnahmen der externen Kommunikation von Stadtregierungsorganisationen auf Basis verschiedener Studien (Baumgartner, 2010; Brändli, 2015) kreiert. Wiederum sollten die Befragten auf einer sechsstufigen Skala angeben, wie häufig die verschiedenen Instrumente und Massnahmen der externen Kommunikation der Stadtregierung eingesetzt werden.

Der Einsatz von externen Kommunikationsaktivitäten richtet sich an Zielgruppen beziehungsweise Adressaten. Für die Zielgruppen wurden drei Fragekomplexe konstruiert: Hier interessierten erstens die Wichtigkeit verschiedener Adressaten der Kommunikationsaktivitäten von Organisationen (z.B. Baumgartner, 2010; Brändli, 2015), so zum Beispiel Parteien, andere Städte und Gemeinden, Verbände, Firmen oder journalistische Nachrichtenmedien. Zweitens wurde mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand die Zielgruppe der journalistischen Nachrichtenmedien differenziert: In Anlehnung an die beiden bereits genannten Studien sowie an Künzler (2013) fand eine Differenzierung in Printmedien und elektronische Medien statt. Innerhalb dieser beiden Subkategorien wurde wiederum unterschieden nach Mediensubgattungen. Beispiele hierzu sind im Bereich der Printmedien «Überregionale Tageszeitungen», «Regionale Tageszeitungen» oder «Lokale Tageszeitungen». Im Bereich der elektronischen Medien sind solche Mediensubgattungen beispielsweise «Radio – SRG», «Fernsehen – privat» oder «Online-Nachrichtenportale». Die Kommunikationsverantwortlichen sollten Angaben zur Wichtigkeit dieser Printmedien und elektronischen Medien in der alltäglichen Kommunikation der Regierung machen. Die vierstufige Skala dazu reichte in Anlehnung an Baumgartner (2010) von «unwichtig», «eher unwichtig», «eher wichtig» bis «wichtig».

Auch für die Prozesse in der *Evaluationsphase* wurde eine geschlossene Frage konstruiert. Den obigen Ausführungen entsprechend (siehe Kapitel 5.2.3) wird hier zwischen summativer und formativer Evaluation (Rötter, Preusse & Schmitt, 2014) beziehungsweise zwischen Ergebnis- und Prozesskontrolle (Zerfass, 2010a) unterschieden. Rolke und Zerfass (2009) sowie Zerfass (2010b, 2010c) greifen zudem das Konzept ‘Kommunikations-Controlling’ auf und diskutieren dieses vor dem Hintergrund eines Modells, welches von der Deutschen Public Relations Gesellschaft und des Internationalen Controller Vereins entwickelt wurde. Dieses Modell integriert und klassifiziert die verschiedenen «levels of steering and evaluation» (Zerfass, 2010b, S. 956). So lässt sich die externe Kommunikation einer Organisation entlang des Kommunikationsprozesses evaluieren: Messobjekte sind dann die Organisation selbst (Personaleinsatz, Finanzaufwand, Prozesseffizienz und Qualität, Wertschöpfung), die Medien bzw. Kanäle (Reichweite und Inhalte) oder die Adressaten (Wahrnehmung, Nutzung, Wissen sowie Meinung, Einstellung). Operationalisiert wurden diese Evaluationsmethoden beispielsweise bereits im European Communication Monitor, einer jährlich durchgeführten und international vergleichenden Befragung von Kommunikationsverantwortlichen verschiedener Organisationstypen (Zerfass, Verčič, Verhoeven, Moreno & Tench, 2015). Aufbauend auf diesem Framework und den darin vorgeschlagenen Messgrössen

wurden hier die Fragebogen-Items konstruiert. So ergaben sich acht Items, die die Evaluationsmassnahmen und -instrumente im Bereich der verschiedenen Messobjekte thematisieren. Die Befragten wurden gebeten, für jedes Item die Häufigkeit des Einsatzes der verschiedenen Massnahmen und Instrumente anzugeben. Die Skala reichte wie bei den Fragen zu den Prozessen der Situationsanalyse sowie der Umsetzung von «Nie» bis «Täglich».

Im letzten Teil des Fragebogens wurden schliesslich noch die *Ressourcen* als Teilbereich der internen Dimensionen der Institutionalisierung gemessen. Dabei interessierten die personellen und finanziellen Ressourcen, die der Kommunikationsstelle der Kollegialbehörde zur Verfügung stehen. In diversen Forschungsprojekten wurden die Ressourcen zur Regierungskommunikation erhoben beziehungsweise es wurde zumindest versucht, Daten dazu zu sammeln (z.B. Baumgartner, 2010; Borucki, 2014; Vogel, 2010). Hier wurden die finanziellen Ressourcen als Jahresbudget, die personellen Ressourcen über die Anzahl Stellenprozente der Kommunikationsstelle der Kollegialbehörde erhoben, dies in Anlehnung an Baumgartner (2010) und Brändli (2015).

Durchführung der Onlinebefragung

Nach erfolgter Terminvereinbarung und im Vorfeld der Leitfadeninterviews wurde den Experten der standardisierte Onlinefragebogen zugestellt. Die Kommunikationsverantwortlichen erhielten jeweils einige Tage vor dem vereinbarten Interviewtermin eine E-Mail mit einem Hyperlink auf den personalisierten Onlinefragebogen. Der Fragebogen wurde mit der Umfragesoftware «EFS Survey»¹¹ entwickelt und durchgeführt. Alle Kommunikationsverantwortlichen haben den Fragebogen komplett ausgefüllt.

Da die Ergebnisse der Onlinebefragung jeweils vor den Leitfadeninterviews bereit lagen, konnten diese in das persönliche Gespräch miteinbezogen werden. So konnte im Verlauf des Interviews bei Bedarf auf getätigte Angaben im standardisierten Fragebogen eingegangen werden. Diese noch vor den Interviews gesammelten Erkenntnisse durften jedoch nicht den Blick auf neue, zuvor nicht berücksichtigte Aspekte verdecken und einer induktiven Kategorienbildung im Rahmen der qualitativen Auswertung der Interviewdaten im Wege stehen. Daher wurde in den Gesprächen insgesamt eher zurückhaltend auf diese ex ante erhobenen Daten eingegangen.

6.3 Methode der Datenauswertung: Die typologische Analyse

Für die qualitativ erhobenen Daten verlief die Auswertung entlang einer typologischen Analyse: Über eine Typenbildung lässt sich die Frage nach Ähnlichkeiten und Unterschieden in der Institutionalisierung der Medienarbeit städtischer Regierungen beantworten. Im Folgenden findet sich nun die detaillierte Beschreibung der Vorgehensweise in der Datenauswertung. Eine genaue Verfahrensdokumentation ist eines unter mehreren von Mayring (2016) vorgeschlagenen Gütekriterien qualitativer Forschung.

¹¹ Siehe <https://www.unipark.com/> (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

Zur Auswertung qualitativ erhobenen Materials existieren verschiedene Auswertungsstrategien und -methoden. Für die vorliegende Untersuchung waren solche Ansätze zu prüfen, mit denen sich die aus den Interviews entstandenen Texte (Transkripte) kategorienbasiert analysieren liessen. In der Literatur lassen sich dazu verschiedene sozialwissenschaftliche Ansätze finden, so unter anderem das theoretische Codieren (Strauss & Corbin, 1996), die zusammenfassende qualitative Inhaltsanalyse (Mayring, 2003) wie auch diverse Ansätze der Typenbildung, so beispielsweise die typologische Analyse nach Kuckartz (2010). Je nach Erkenntnisinteresse und Forschungsanlage macht die eine oder die andere Auswertungsstrategie mehr Sinn.

Vor dem Hintergrund des dieser Arbeit zugrundeliegenden Modells, welches in den verschiedenen Analysedimensionen bereits Kategorien benennt, entfielen hier rein induktiv arbeitende Ansätze. Die zentrale Datenerhebungsmethode des leitfadengestützten Experteninterviews folgt einer «Kombination aus Induktion und Deduktion mit der Chance auf Modifikationen der theoretischen Konzepte oder Kategorien» (Liebold & Trinczek, 2009, S. 37). Für die Auswertung der transkribierten Interviews wurde so dann auf den Ansatz der typologischen Analyse nach Kuckartz (2010) zurückgegriffen. Dieser Ansatz wurde von Beginn an unter Berücksichtigung computergestützter Analysesoftware entwickelt. Auch hier kam daher eine Software (MAXQDA¹²) zum Einsatz, die eine «wirklich transparente, methodisch kontrollierbare und intersubjektiv nachvollziehbare Typenbildung» (Kuckartz, 2010, S. 99) erlauben soll. Die Auswertung gesammelter Daten verläuft in einer typologischen Analyse in mehreren aufeinander aufbauenden Phasen, die sich jedoch in der Praxis auch überlagern. In den folgenden Abschnitten findet sich die Darstellung der verschiedenen Phasen in der Auswertung der Interviewdaten.

Thematisches Kodieren & Themenanalyse

In einer ersten Phase der typologischen Analyse erfolgt das thematische Kodieren sowie die (vergleichende) Themenanalyse (Kelle & Kluge, 2010): In einer sehr offen gestalteten qualitativen Studie, in der das erhobene Datenmaterial ohne vorab definierte Kategorien ausgewertet wird, erfolgt in einem ersten Schritt die induktive Bildung thematischer Kategorien. Dies geschieht in der Regel über eine hermeneutische Interpretation jedes einzelnen Untersuchungsfalles und des anschliessenden Quervergleichs der aus diesen Einzelfallanalysen herausgearbeiteten Regelmässigkeiten. Dieser erste Schritt auf dem Weg zur Strukturierung des in den Interviewtranskripten enthaltenen Wissens wurde hier ausgelassen. Der eingesetzte Interviewleitfaden repräsentierte ein vorab definiertes, deduktiv generiertes Kategoriensystem, welches in der Auswertung entsprechend an die Texte herangetragen wurde. Das bedeutet jedoch nicht, dass auf jegliche induktive Kategorienbildung verzichtet worden ist. Die Bildung und Ausdifferenzierung von Kategorien erfolgten jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt der Auswertung.

Eine solche Verfahrensweise ist nach Ansicht von Kuckartz (2010) durchaus legitim: «Je nach Fragestellung und Theoriebezug der Studie können die Codes induktiv oder deduktiv generiert werden» (S. 100). Die typologische Analyse startete so zugleich mit der subsumptiven thematischen Kodierung des

¹² Siehe <https://www.maxqda.de/> (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

Datenmaterials, dies anhand des aus dem theoriebasierten Analysemodell hervorgegangenen Kategoriensystems. Die Kategorien repräsentieren die im Modell explizierten Konzepte, die im Leitfaden in konkrete Fragen übersetzt worden sind. Diesen Kategorien wurden in der (subsumptiven) Kodierung die «bestimmten Phänomene im Datenmaterial zugeordnet» (Kelle & Kluge, 2010, S. 86). Die Sorgfalt, mit dem dieses Verfahren der qualitativen Kodierung durchgeführt wird, trägt entscheidend zur «Güte der Auswertung und ihrer Ergebnisse» (Kelle & Kluge, 2010, S. 59) bei.

Die Verwendung des Begriffes der Kodierung darf hier nicht missverstanden und nicht mit der Kodierung in quantitativen Inhaltsanalysen verwechselt werden. Bei der qualitativen Kodierung werden empirische Sachverhalte nicht den sich zwingend gegenseitig ausschliessenden, eindeutigen Kategorien zugeordnet: «Vielmehr soll sichergestellt werden, dass alle relevanten Fundstellen zu einem bestimmten Sachverhalt zusammengetragen werden können» (Kelle & Kluge, 2010, S. 58), wobei sich Textstellen auch mehreren Codes zuordnen lassen.

Alle Interviewtranskripte wurden dazu Zeile für Zeile durchgegangen, wobei «Textpassagen, die implizit oder explizit Informationen zu den Kategorien enthalten» (Kuckartz, 2010, S. 91) entsprechend kodiert wurden. Der Interviewleitfaden entspricht in dieser ersten, noch sehr groben Analysephase einem Kodierleitfaden. So wurden alle Textpassagen, die einer oder mehreren Kategorien zugeordnet werden konnten, mit einem Code markiert (in MAXQDA wird für jede Kategorie und Subkategorie ein Code vergeben). Die computergestützte Analyse des Datenmaterials hat es ermöglicht, die mit einem Code versehenen Begriffe, Sätze oder Textabschnitte aus dem Text herauszutrennen, sie jedoch immer wieder im Rahmen des sie umgebenden (Kon-)Textes analysieren zu können.

In einem zweiten Auswertungsschritt, der vergleichenden Themenanalyse, sind «durch kontrastierende Vergleiche Ähnlichkeiten» (Kuckartz, 2010, S. 100) zwischen Kategorien sowie Untersuchungsfällen aufzudecken. Diesbezüglich erfolgte im Rahmen von Fall- und Themenübersichten eine quantitative Materialzusammenschau, die beispielsweise durch den Einsatz von Tabellen unterstützt wurde. So konnte ein erster Überblick zur «Verteilung eines bestimmten Merkmals in der Studie» (Kuckartz, 2010, S. 89) dargestellt werden. Zudem veranschaulicht eine solche Vorgehensweise, «wie die Merkmalskonstellation in der gesamten Studie genau aussieht» (Kuckartz, 2010, S. 89). Ziel dieses initialen Kodierens sowie der Themenanalyse war es, eine Grundlage für eine Dimensionalisierung der Kategorien zu schaffen.

Dimensionalisierung & Feincodierung

In der zweiten Phase der typologischen Analyse wurde das initiale Kategoriensystem textbasiert ausdifferenziert und weiterentwickelt. Auf die Kodierung und quantitativen Fallübersichten folgt daher meist ein zweiter Materialdurchlauf, welcher jedoch nicht zwingend fallbezogen, sondern auch fallübergreifend stattfindet. Dies war auch in dieser Studie der Fall. Für alle Kategorien wurden die ihnen zugeordneten Textpassagen konsultiert und «thematisch vergleichend und fallübergreifend» (Kelle & Kluge,

2010, S. 76) analysiert. Ziel dieser synoptischen Analyse ist die Bildung von neuen Kategorien sowie von Subkategorien bestehender Kategorien.

Eine Subkategorie entspricht einer Ausprägung einer Kategorie. Zum besseren Verständnis dient das folgende einfache Beispiel aus der vorliegenden Auswertung: In der Kategorie *hierarchische Einordnung der Kommunikationsstelle der Kollegialbehörde* (=Merkmal) existieren unter anderem die Subkategorien *Bereich der Stadtkanzlei*, *Bereich einer Verwaltungsabteilung* (=Merkmalsausprägung). Die Textpassagen wurden dann entsprechend der hierarchischen Einordnung der Kommunikationsstelle einer Subkategorie zugeordnet. Subkategorien dienen daher dazu, «das empirische Spektrum zu erschliessen, das von den anfangs festgelegten Kodierkategorien aufgespannt wird und diese damit zu konkretisieren bzw. empirisch anzureichern» (Kelle & Kluge, 2010, S. 73). Diese auch mit Dimensionalisierung bezeichnete Suche nach und Konstruktion von Subkategorien erfolgt induktiv am Datenmaterial, ist jedoch nicht unabhängig vom theoretischen Wissen und vom Alltagswissen des Forschers zu sehen (Kelle & Kluge, 2010; Kuckartz, 2010). Dies bedeutet, dass eine induktive Kategorienbildung nicht automatisch einer abduktiven Kodierung entspricht.

Ziel dieser Dimensionalisierung war es hier, «Kategorien und deren Subkategorien bzw. Dimensionen zu identifizieren [...] die zu einer guten Beschreibung von Heterogenität und Varianz im Datenmaterial führen» (Kelle & Kluge, 2010, S. 73). Quasi gleichzeitig mit der Herausarbeitung von Subkategorien erfolgte die Feincodierung des Materials: Die Textstellen wurden den neuen Dimensionen beziehungsweise Subkategorien zugeordnet.

Typenbildung und Charakterisierung der Typologie

Auf die theoretisch angeleitete und empirisch begründete Dimensionalisierung folgt die Bildung von Typen. Das bedeutet: Erstens wird der mit einer Typenbildung aufgespannte Merkmalsraum definiert, zweitens wird die eigentliche Typologie erstellt, drittens werden die Typen der Typologie charakterisiert und viertens erfolgt eine Zuteilung der Untersuchungsfälle zu den gebildeten Typen (Kuckartz, 2010). Als Typologie bezeichnet man ein «Ergebnis eines Gruppierungsprozesses, bei dem ein Objektbereich anhand eines oder mehrerer Merkmale in Gruppen bzw. Typen eingeteilt wird [...], so dass sich die Elemente innerhalb eines Typus möglichst ähnlich sind (*interne Homogenität* auf der ‘Ebene des Typus’) und sich die Typen voneinander möglichst stark unterscheiden (*externe Heterogenität* auf der ‘Ebene der Typologie’» (Kelle & Kluge, 2010, S. 85). In der Dimensionalisierung wurde zuvor versucht, Subkategorien für jede Kategorie zu konstruieren. Die Kategorien (im Sinne von Merkmalen) und die Subkategorien (im Sinne von Ausprägungen der entsprechenden Merkmale) sind die Grundlage für die Konstruktion ein- oder mehrdimensionaler Typologien. In welchen Merkmalen Stadtregierungsorganisationen ähnlich oder verschieden ausgeprägt sind, kann anhand ihrer Position in Merkmalsräumen gezeigt werden. Untersuchungsfälle, die auf bestimmten Merkmalen (z.B. *hierarchische Einordnung der Kommunikationsstelle*) eine ähnliche Ausprägung haben (z.B. *Bereich der Stadtkanzlei*), bilden einen

Typ einer eindimensionalen Typologie. Mit dem Begriff des Typs oder Typus werden somit «die gebildeten Teil- oder Untergruppen bezeichnet, die gemeinsame Eigenschaften aufweisen und anhand der spezifischen Konstellation dieser Eigenschaften beschrieben und charakterisiert werden können» (Kelle & Kluge, 2010, S. 85). Im Hinblick auf die hier gebildeten Typen bedarf es noch einer Klärung: Elemente eines Typs sind im Folgenden (meist) nicht die Interviewpartner (Experten), sondern die Stadtregierungsorganisationen (Untersuchungsfälle).

In der vorliegenden Auswertung wurden sodann in einem ersten Schritt eindimensionale Typologien anhand der Kategorien und deren Subkategorien gebildet. So konnten die Stadtregierungen hinsichtlich eines Merkmals entlang der Merkmalsausprägungen gruppiert werden. In einem zweiten Schritt liessen sich diese Typologien dann wiederum selbst als Kategorien beziehungsweise als Merkmale definieren. Aus der Kombination eindimensionaler Typologien konnten auf diese Weise auch mehrdimensionale Typologien gebildet werden. Die Typenbildung ist dahingehend als ein rekursiver Prozess zu verstehen, in dem diese eindimensionalen Typologien als Basis zur Bildung weiterer Typologien dienen (Kelle & Kluge, 2010).

Vor dem Hintergrund der Fragestellungen dieser Arbeit liess sich über dieses Vorgehen eruieren, ob zwischen den untersuchten Fällen Struktur- und/oder Prozessähnlichkeiten bestehen. Falls dem so wäre, so könnte eine Mehrheit der Stadtregierungen jeweils einem oder sich nur schwach voneinander unterscheidenden Typen zugeordnet werden. Eine Verteilung der Untersuchungsfälle auf viele, sich stark unterscheidende Typen einer Typologie würde dahingegen eher auf eine Struktur- und/oder Prozessdifferenzierung hinweisen.

Typenbasierte Fallanalyse

In der letzten Phase der typologischen Analyse erfolgt der Weg zurück zu den Texten. Die über die drei oben beschriebenen Phasen systematisch interpretativ konstruierten Typologien und die in ihnen enthaltenen Typen bedürfen einer Beschreibung und Kontextualisierung. Die Analyse ist daher mit dem Vorliegen von Typen noch nicht abgeschlossen. Das heisst, Ähnlichkeiten und Unterschiede müssen fallbasiert auf die empirischen Daten rückbezogen und erläutert werden. «Erst durch den Rückgriff auf den einzelnen Fall und den dort ermittelbaren subjektiven Sinn lassen sich Typen und Konstellation verstehen und nachvollziehen, ansonsten blieben sie recht blutleere Konstruktionen und schieres Werk von Kombinatorik» (Kuckartz, 2010, S. 106). Um jedoch den Rahmen einer qualitativen Studie nicht zu sprengen, schlägt Kuckartz (2010) mögliche Strategien vor, wie sich eine solche typenbasierte Fallanalyse handhaben und darstellen lässt. So wurden in der vorliegenden Analyse die einer Typenbildung zugrundeliegenden Textsegmente konsultiert und prototypische Beispiele ausgewählt, um in der Ergebnispräsentation die Typen und die darin enthaltenen Untersuchungsfälle zu charakterisieren.

Vorweggenommen sei an dieser Stelle, dass nicht in allen Analysedimensionen Typen gebildet werden konnten. Eine Nivellierung der teils grossen Unterschiede zwischen den Fällen in den entsprechenden Analysedimensionen hätte nicht mehr dem in dieser Studie verfolgten Ziel entsprochen, Ähnlichkeiten

sowie Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen aufzuzeigen. Nachdem nun die qualitative Vorgehensweise dieser Studie beschrieben worden ist, folgen im nächsten Kapitel die Untersuchungsergebnisse.

7 Institutionalisierung der Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen

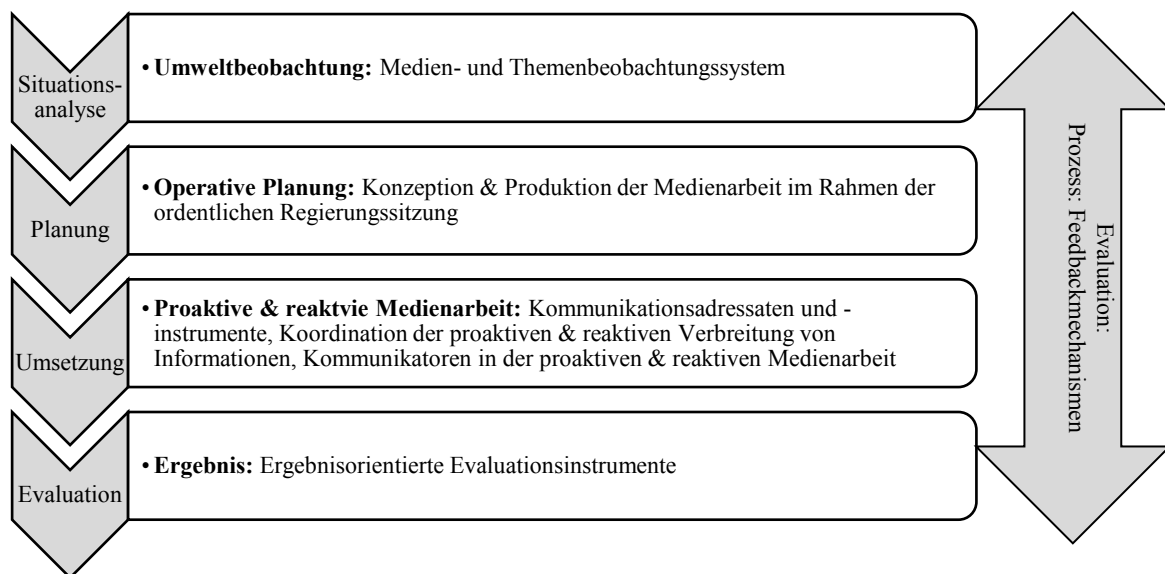
Ziel dieser Ergebnisdarstellung ist die Bearbeitung einer der beiden zentralen Fragen dieser Arbeit: Welche Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit lassen sich zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen erkennen? Das Kapitel ist entlang der Differenzierung der Institutionalisierung der Medienarbeit in verschiedene Analysedimensionen aufgebaut.

Auf Basis des forschungsleitenden Analysemodells werden in einem ersten Schritt die institutionalisierten Prozesse der Medienarbeit betrachtet (Kapitel 7.1). Danach folgen die Befunde zu institutionalisierten Organisationsstrukturen (Kapitel 7.2). In einem letzten Schritt werden die Ergebnisse zum Bereich der institutionalisierten Regeln der Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen dargelegt (Kapitel 7.3). In dieser Ergebnisdarstellung werden die quantitativ erhobenen Daten aus der Onlinebefragung mit den qualitativen Daten der Interviews kombiniert. Für diejenigen Analysedimensionen, in denen Typen gebildet worden sind, werden diese charakterisiert und anhand prototypischer Textauschnitte erläutert.

7.1 Institutionalisierte Prozesse der Medienarbeit

Um die empirischen Ergebnisse zu den Prozessdimensionen strukturiert wiedergeben zu können, ist auf die analytische Differenzierung des Medienarbeitsmanagements zu verweisen. Dieses gliedert sich in Prozesse der Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation. In Abbildung 3 findet sich eine Zusammenschau zu den in diesem Teilkapitel behandelten Kategorien.

Abbildung 3: Übersicht zu den Prozessphasen und den Kategorien der Medienarbeit



Quelle: Eigene Darstellung

Die Kategorien basieren grösstenteils auf in den Interviewleitfaden eingeflossenen Überlegungen des Analysemodells. Daneben wurden jedoch im Laufe der Datenauswertung einige neue Kategorien gebildet. Sodann wurden Subkategorien ausdifferenziert, die jeweils die verschiedenen Ausprägungen einer Kategorie (bzw. eines Merkmals) für die Untersuchungsfälle darstellen.

In der Situationsanalyse werden im Rahmen der Umweltbeobachtung die Medien- und Themenbeobachtungssysteme fokussiert. Im Rahmen der Planungsphase werden anhand eines sich wöchentlich wiederholenden Zyklus die Konzeptions- und Produktionsprozesse der Medienarbeit dargestellt (operative Planung). In der Umsetzungsphase gilt das Interesse der proaktiven und reaktiven Medienarbeit. Dabei werden die Adressaten und Instrumente beziehungsweise Massnahmen der externen Kommunikation im Allgemeinen aufgezeigt, vor dessen Hintergrund sich die Umsetzung der Medienarbeit im Spezifischen darstellen lässt. Zudem folgen Erläuterungen zur Koordination der Medienarbeit sowie zu den Kommunikatoren. Zuletzt stehen im Hinblick auf die Evaluationsphase ergebnisorientierte Evaluationsmassnahmen und sogenannte Feedbackmechanismen im Zentrum. Letztere lassen sich einerseits auf eine Ergebnis- wie auch auf eine Prozesskontrolle beziehen.

7.1.1 Situationsanalyse

In der Situationsanalyse-Phase wird in diesen Ergebnissen auf die Umweltbeobachtung durch Stadtregierungen fokussiert. Hierbei zeigt sich, dass journalistische Nachrichtenmedien auch im Hinblick auf die Beschaffung von Informationen aus der Organisationsumwelt eine besonders wichtige Rolle einnehmen. Dieser Befund ist im folgenden Abschnitt basierend auf den Daten der Onlinebefragung sowie der Interviews aufgezeigt.

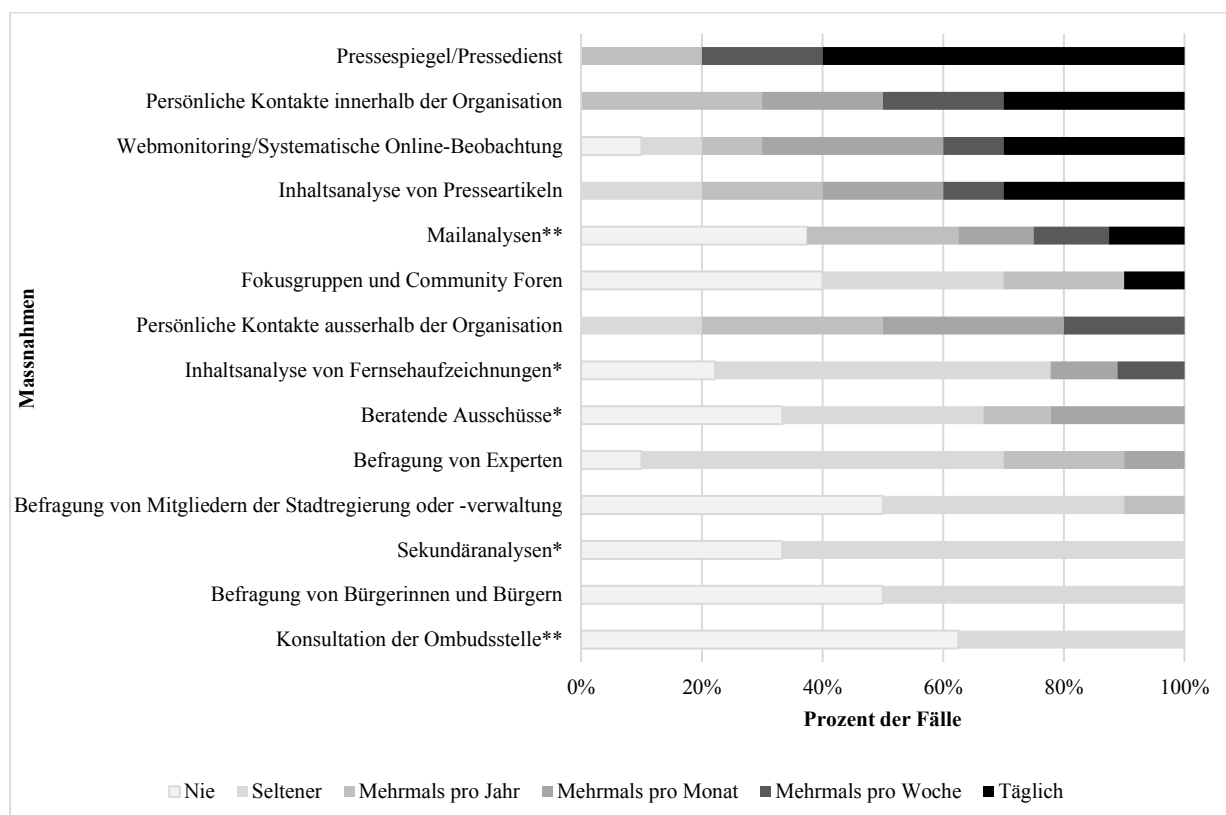
7.1.1.1 Massnahmen in der Umweltbeobachtung

In der den Interviews vorgelagerten Onlinebefragung wurden die Häufigkeiten von 14 verschiedenen Massnahmen erhoben, welche einer Regierung für eine Umweltbeobachtung zur Verfügung stehen. Auf der einen Seite setzen die zentralen Kommunikationsstellen in der Umweltbeobachtung am häufigsten auf den Pressespiegel/Pressedienst und auf persönliche Kontakte innerhalb der Stadtregierungsorganisation. Auf der anderen Seite scheinen diverse der abgefragten Alternativen entweder nur von sehr wenigen Städten häufiger als mehrmals pro Jahr eingesetzt zu werden, so Analysen von eingehenden Bürger-E-Mails oder Fokusgruppengespräche. Oder aber andere Massnahmen kommen in allen Fällen sehr selten bis gar nie zum Einsatz, so zum Beispiel Methoden wie die Konsultation von Ombudsmännern, direkte Bevölkerungsbefragungen oder auch Sekundärdatenanalysen (Abbildung 4).

Grundsätzlich informieren sich Stadtregierungen also insbesondere über die journalistischen Nachrichtenmedien zum Geschehen in ihrer Umwelt. Den Antworten der Kommunikationsverantwortlichen folgend setzen sie oder ihre Mitarbeitenden mit Abstand am häufigsten auf die Methode des Pressespiegels. Diese Massnahme wird unter den abgefragten Varianten der Umweltbeobachtung mit Abstand am häufigsten eingesetzt. In Bezug auf die Häufigkeit sind jedoch Unterschiede zwischen den Fällen feststellbar. So wird in sechs Fällen täglich (Basel, Bern, St. Gallen, Winterthur, Zürich, Biel), in zwei Fällen

mehrmals die Woche (Thun, Fribourg) und ebenfalls in zwei Fällen lediglich mehrmals pro Jahr (Luzern, Köniz) ein Pressespiegel eingesetzt. Direkt verbunden mit der Massnahme des Pressespiegels ist wohl die relativ häufig eingesetzte Methode der Inhaltsanalyse von Presseartikeln. Die Unterschiede in den Ausprägungen zeigen zudem, dass nicht in allen Fällen, in denen regelmässig ein Pressespiegel zum Einsatz kommt, die Medienberichterstattung in derselben Intensität analysiert und verarbeitet wird. So geben Basel und Bern an sowohl täglich einen Pressespiegel zu machen und auch täglich die Artikel auf ihren Inhalt hin zu analysieren. Die Auswertung von Medieninhalten bleibt in der Regel stark auf Presseerzeugnisse beschränkt, wie die relativ niedrigen Werte im Bereich der Analyse von Fernsehaufzeichnungen zeigen.

Abbildung 4: Einsatz von Massnahmen der Umweltbeobachtung



Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf den Daten der standardisierten Onlinebefragung (n=10; *n=9; **n=8); «In dieser Frage geht es um Instrumente und Massnahmen, mit denen Regierungen ihre Umwelt beobachten und sich informieren. Wie häufig werden die folgenden Instrumente und Massnahmen eingesetzt bzw. beschäftigen sich Mitarbeitende der Kommunikationsstelle mit diesen Instrumenten und Massnahmen?»; Skala: «Nie», «Seltener», «Mehrmals pro Jahr», «Mehrmals pro Monat», «Mehrmals pro Woche», «Täglich».

Im Zuge der Ausbreitung digitaler Plattformen, so beispielsweise von sozialen Netzwerkplattformen wie Facebook oder von Microblogs wie Twitter, sehen sich Organisationen auch zusehends mit der Frage konfrontiert, ob und wie sie auch diese Kanäle beobachten sollen. Dies, um beispielsweise das Aufkommen von Themen oder Diskussionen mit Bezug zur Organisation aufspüren oder deren Entwicklung verfolgen zu können. Eine systematische Online-Beobachtung scheint im Vergleich zur 'klassischen' Medienbeobachtung über alle Organisationen hinweg betrachtet bislang eine weniger wichtige Rolle zu spielen. Jedoch geben vier Kommunikationsverantwortliche an, dass man ein solches Monito-

ring in einer höheren Kadenz betreibt. In St. Gallen, Basel und Zürich scheint dies täglich und in Fribourg mehrmals die Woche der Fall zu sein. In den Städten Bern, Biel und Köniz greift die zentrale Kommunikationsstelle immerhin noch mehrmals pro Monat auf diese Massnahme zurück. In den übrigen Städten wird eine systematische Online-Beobachtung eher selten oder gar nicht eingesetzt.

Eine Massnahme fällt aufgrund des logischen Aufbaus von Abbildung 4 in die mittleren Ränge hinter die Mailanalysen und Fokusgruppengespräche zurück: Rund die Hälfte der Kommunikationsverantwortlichen scheinen in der Umweltbeobachtung eher regelmässig (Mehrals pro Woche: Winterthur, Bern; Mehrals pro Monat: Basel, Fribourg, Luzern) auf ihre organisationsexternen Netzwerke zu setzen.

Die obigen Ergebnisse zeigen zwar auf, wie häufig verschiedene organisationale Aktivitäten hinsichtlich einer Umweltbeobachtung ausgeführt werden. Diesbezüglich kann zudem über alle untersuchten Fälle hinweg eruiert werden, welche Massnahmen häufiger und welche weniger häufig eingesetzt werden, wobei Unterschiede zwischen den Städten augenscheinlich sind. Über den Einbezug der Interviewdaten lässt sich nun diejenige Massnahme noch differenzierter darstellen, die am häufigsten eingesetzt wird: Die Medienbeobachtung.

7.1.1.2 Institutionalisierte Medienbeobachtung

Erstens zeigt eine auf den qualitativen Daten basierende Kategorisierung der Stadtregierungen hinsichtlich der mit Abstand am häufigsten eingesetzten Pressespiegel, dass diese jeweils auf einer unterschiedlichen (Material-)Basis erstellt werden. Zudem wird ersichtlich, dass die Medienbeobachtung nicht in allen Städten gleichermaßen systematisch erfolgt und mit ihr verschiedene Funktionen verbunden sind. In der Kombination dieser Kategorien sind vier Typen der institutionalisierten Medienbeobachtung zu unterscheiden. Die Städte verteilen sich wie in Tabelle 2 aufgeführt auf die verschiedenen Typen.

Tabelle 2: Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Typen der institutionalisierten Medienbeobachtung

Institutionalisierte Medienbeobachtung	Untersuchungsfall
Typ 1: Systematischer Pressespiegel & systematische Themenbeobachtung; Basierend auf eigenen Recherchen	Basel, Bern
Typ 2: Systematischer Pressespiegel, keine systematische Themenbeobachtung; Basierend auf eigenen Recherchen	Fribourg, Winterthur
Typ 3: Systematischer Pressespiegel, keine systematische Themenbeobachtung; Basierend auf organisationsexterner Recherche	St. Gallen, Thun, Zürich
Typ 4: Kein systematischer Pressespiegel & keine systematische Themenbeobachtung; Basierend auf eigenen Recherchen	Biel, Köniz, Luzern

Quelle: Eigene Darstellung

Hinsichtlich der (Material-)Basis sind grob zwei Ausprägungen (Subkategorien) zu unterscheiden: Auf der einen Seite geschieht die Medienbeobachtung über eigene Recherchen der in zentralen Kommunikationsstellen tätigen Personen, dies über das Lesen der für eine Regierung relevanten Presseerzeugnisse. Auf der anderen Seite geschieht die Recherche extern und die Ergebnisse werden in Form einer

Zusammenstellung der Berichterstattung über eine Stadtregierung, über vordefinierte Akteure oder Themen geliefert.

Mit der Systematik in der Vorgehensweise eng verbunden ist die Funktion der Medienbeobachtung. So gehen die Städte unterschiedlich vor, wenn sie zum Beispiel einen Pressespiegel erstellen. Zudem kann die Medienbeobachtung, nebst der Generierung eines Pressespiegels, eine weitere Funktion erfüllen: Nebst der täglichen Spiegelung der Medienberichterstattung kann sie auch der mittel- bis langfristigen Themenbeobachtung dienen. Im Folgenden sind die Unterschiede zwischen den Typen sowie auch einige Anmerkungen zur Heterogenität innerhalb der Typen erläutert.

Als erstes einige Zeilen zu den Fällen, in denen auf Basis der Ergebnisse dieser Studie weder eine systematische Spiegelung der journalistischen Berichterstattung noch eine systematische Themenbeobachtung nachgezeichnet werden kann. Hier sind drei Fälle einzuordnen. Bei den Städten Luzern und Köniz liess sich bereits auf Basis der quantitativen Ergebnisse der Onlinebefragung darauf schliessen, dass die Medienbeobachtung zumindest weniger systematisch abläuft als in anderen Städten: So gaben beide Kommunikationsverantwortliche an, lediglich mehrmals pro Jahr einen Pressespiegel einzusetzen. Dies bedeutet jedoch nun nicht, dass in diesen Städten keine tägliche Medienbeobachtung stattfindet, wie das folgende Statement zeigt:

«Jeden Tag schaue ich natürlich in unsere wichtigen Zeitungen rein: Was steht dort über Köniz drin? Und das machen aber auch der Gemeindepräsident und die Gemeinderäte. Ich mache auch nicht eine tägliche Presseschau und so. [...] Das kann man alles machen und es wird alles auch gemacht. Aber bei uns funktioniert es eigentlich auch ohne» (Interview Köniz).

Die Zuteilung der beiden Städte in diesen Typ erfolgte daher nicht nach dem Kriterium, ob eine oder keine Medienbeobachtung stattfindet. In Luzern ist es gar so, dass im Rahmen von einer rund dreimal pro Jahr stattfindenden Sitzung auch ein Issue-Monitoring durchgeführt wird, in dem unter anderem die Medienlage zu verschiedenen Themen festgehalten wird. Ausschlaggebend für die Einordnung war hier, dass die Systematik nicht mit derjenigen in anderen Städten vergleichbar ist. Die Beobachtung der Berichterstattung erfolgt eher im Rahmen der routinierten Lektüre der wichtigsten Zeitungen.

Die Zuteilung der Stadt Biel erfolgte einerseits auf Basis dieser Argumentation. Andererseits hat sich aufgrund der Interviewaussagen des Kommunikationsverantwortlichen auch gezeigt, dass seine im Onlinefragebogen angegebene Häufigkeit des Einsatzes eines Pressespiegels im Vergleich zu den anderen Städten zu relativieren ist: So existiert zwar ein täglicher Pressespiegel, der auf zugeliefertem recherchierten Material basiert. Zuständig für diese Spiegelung ist jedoch die Stelle für Stadtmarketing, der Kommunikationsverantwortliche koordiniert die Verteilung in der Organisation. Der besagte tägliche Pressespiegel scheint vom Inhalt her nicht mit denjenigen in anderen Städten vergleichbar, insbesondere auch im Hinblick auf das beobachtete Medienspektrum dieser täglichen Medienschau:

«In der Medienbeobachtung haben wir unsere lokalen Medien nicht drin, da jeder so oder so die lokalen Zeitungen liest. [...] Wir brauchen diese nicht in der Medienbeobachtung drin» (Interview Biel).

So geschieht eine mit den anderen Städten vergleichbare Medienbeobachtung also wie in den anderen Fällen dieses Typs ebenfalls über die Lektüre der für eine Stadtregierung wichtigen Zeitungen.

Hier kann nun gleich eine Brücke zu den anderen Typen der institutionalisierten Medienbeobachtung geschlagen werden. So ist das Lesen relevanter Zeitungen auch in Basel und Bern die Basis der Beobachtung der medialen Berichterstattung. Ein wesentlicher Unterschied zu den soeben geschilderten Fällen stellt nun aber erstens die tägliche systematische Vorgehensweise dar. Diese kann anhand des folgenden Zitates veranschaulicht werden:

«Wir sitzen jeden Morgen hier bei uns in der Kommunikationsabteilung – wir sind sieben Leute – zusammen. Alle haben gewisse Medien, die sie lesen. Und das sind einfach alle Regionalen plus NZZ, Tagi, Weltwoche, vielleicht noch der Blick. Einfach das, was noch so ein wenig dazu kommt. Und dann besprechen wir immer kurz. Also wir gehen durch, wer etwas gesehen hat: Dass entweder etwas besprochen wird, worüber wir eine Medienkonferenz oder eine Medienmitteilung gemacht haben. Oder dass ein Thema besprochen wird, das uns betrifft. Also wenn wir irgendwie ‘drankommen’. Oder etwas, das uns interessiert» (Interview Basel).

Diese Aussage verdeutlicht genauer, was unter der eigenrecherchierten Basis einer Medienbeobachtung zu verstehen ist. Im Rahmen dieser institutionalisierten morgendlichen Besprechung wird täglich die Berichterstattung eines definierten Spektrums journalistischer Nachrichtenmedien gespiegelt. Was zudem darüber hinaus bereits implizit angesprochen ist: Es geht in diesem System konkreter auch um Themenbeobachtung. Dies wird auch anhand der Aussage des Kommunikationsverantwortlichen der zweiten Stadt dieses Typs ersichtlich:

«Es gibt eine tägliche Medienbeobachtung, in der wir hier alle Kollegen zusammensitzen, uns darüber austauschen: Welche Themen sind aufgegriffen worden? Welche sind gut aufgegriffen worden? Welches sind Themen, die wir proaktiv lanciert haben, wie sind diese angekommen? Welches sind Themen, die von aussen kommen, die quasi auf die politische Traktandenliste gesetzt werden und wie müssen wir darauf reagieren?» (Interview Bern).

Nebst der Systematik in der Durchführung der Medienbeobachtung, die auch in den noch nicht dargestellten Typen ausgeprägt sein kann, liegt der zweite Unterschied zu allen anderen Fällen jedoch darin, dass in Bern und Basel die regelmässigen Übersichten sowie die daraus abgeleiteten Implikationen zur systematischen Themenbeobachtung weiterverarbeitet werden. So werden die täglich durchgeführten und jeden Morgen im Kreis der gesamten Kommunikationsabteilung diskutierten Eigenrecherchen miteinander verknüpft und schriftlich festgehalten:

«Wir protokollieren dies dann. Also wir halten in Stichworten oder in kurzen Sätzen fest: Über was handelte der Bericht? Wo war der Bericht? War es gross oder klein? War es eher ungünstig oder neutral oder sogar günstig für uns? Da führen wir wie eine Liste. Und wenn der Monat zu Ende ist, dann gehen wir diese Liste durch, bewerten und schauen: Was sind Issues? Also was sind Themen, die offensichtlich jetzt längere Zeit bewirtschaftet werden. Dann machen wir auch noch ein Ampelsystem. Gute Themen, die lassen wir durch: Grün. Gelb bedeutet: Auf diese Themen muss man aufpassen. Und rot: Das sind diese Themen, auf die wir reagieren müssen» (Interview Basel).

In diesem Sinne werden also bestimmte Themen über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet und entsprechend ihrer Brisanz oder Relevanz für die Regierung eingestuft. In regelmässigen Abständen

erfolgt dann die Beurteilung, wie sich die Themen entwickelt haben und ob sich daraus Handlungsbedarf ergibt.

Zwischen den Städten Bern und Basel existiert jedoch ein Unterschied: So scheint in Basel die institutionalisierte Medienbeobachtung als «inneres Soundingboard» (Interview Basel) der zentralen Kommunikationsabteilung zu dienen und ist nicht im Sinne einer Dienstleistung für andere Organisationseinheiten aufzufassen. In Bern wird die tägliche Presseschau inklusive Beurteilung der zentralen Kommunikationsstelle den dezentralen Stellen via Intranet zur Verfügung gestellt.

Im Unterschied zu diesen beiden Fällen wird in den verbleibenden fünf Städten eine ebenfalls systematisch durchgeführte Medienbeobachtung nicht für eine mittel- bis langfristige Themenbeobachtung eingesetzt. In Fribourg und Winterthur funktioniert die Beobachtung der Berichterstattung so, dass die zentrale Kommunikationsstelle eine Auswahl an Medienberichten verdichtet. Der Pressespiegel basiert dabei wie in allen bislang geschilderten Fällen auf eigenrecherchiertem Material. Während in Fribourg diese Zusammenstellung organisationsintern nicht weiterverbreitet wird, stellt die Zentrale in Winterthur den Spiegel nebst der Regierung auch dezentralen Stellen zu.

In den Städten St. Gallen, Thun und Zürich basiert die Medienbeobachtung auf organisationsexternen Recherchen. Das bedeutet: Die den Pressespiegel konstituierende Zusammenstellung von Medieninhalten wird extern eingekauft. In den drei untersuchten Fällen ist dieser Zulieferer die Argus Data Insights Schweiz AG, welche unter anderem Dienstleistungen im Bereich der Medienbeobachtung anbietet. In Zürich erfolgt auf Ebene der zentralen Kommunikationsstelle täglich eine Kategorisierung des eingegangenen Materials anhand eines thematischen Rasters. Anschliessend wird dies via Intranet den dezentralen Stellen zur Verfügung gestellt. Eine systematische Themenbeobachtung wird darüber aber nicht betrieben, da dies verarbeitungstechnisch nur schwer zu handhaben wäre:

«Wir machen aber dezidiert mit diesem Suchauftrag kein Monitoring irgendwelcher Themen, weil das dieses Teil sprengen würde. Da erhielten wir 50 Fachthemen von der Stadt, von den Ämtern zurück. Der Medienspiegel ist vor allem dazu da, dass die Kommunikationsleute dem 'executive' Pressereviews machen könnten. Oder, dass der 'executive' eben selber schnell durchschaut, was über die Stadt geschrieben wird» (Interview Zürich).

Sehr ähnlich wird diesbezüglich in St. Gallen verfahren, so dass täglich den auskunftsberechtigten Personen (dies sind in der Regel die Amtsleiter) via Intranet ein Pressespiegel zur Verfügung gestellt wird. In Thun schliesslich wird das wöchentlich zugeliessene Material von der zentralen Kommunikationsstelle durchgesehen und im Rahmen der ordentlichen Regierungssitzung besprochen.

Erwähnenswert ist letztlich noch, dass in Zürich anhand der täglichen Medienschau zwar keine zentrale systematische Themenbeobachtung durchgeführt wird, so wie dies in Bern und Basel der Fall ist. Jedoch existiert durchaus ein Themen-Monitoring: Jedes Quartal sitzt die Kommunikationsverantwortliche mit der Regierung zusammen, um «Themen von überdepartementaler Bedeutung, von gesamtstädtischer Bedeutung, von besonderer Heikelkeit, von Dingen, die ein grosses Anliegen des Stadtrates sind und

eben auch solche Schlummer-Issues, die immer schon ein wenig da sind aus unserer Erfahrung» (Interview Zürich) zu besprechen. Zur Vorbereitung dieser regelmässigen Sitzung kommen die dezentralen Kommunikationsleitenden mit der Kommunikationsverantwortlichen zusammen, um sich auf die Themen sowie ihre gemeinsame Einschätzung zu einigen. Ob in den Departementen basierend auf den von der Zentrale zur Verfügung gestellten Materialien systematische Themenbeobachtungen stattfinden, kann auf Basis der Interviewdaten nicht nachgezeichnet werden.

Nebst dem Monitoring der Berichterstattung journalistischer Nachrichtenmedien sei hier noch auf die Online-Beobachtung verwiesen. Gemäss den quantitativen Ergebnissen wird in sieben Städten zumindest mehrmals pro Monat ein Monitoring internetbasierter Informationsströme durchgeführt. Basierend auf den Interviewdaten lässt sich diesbezüglich konstatieren, dass diese Online-Beobachtung meist nicht systematisch und nicht unter Einsatz standardisierter Methoden oder Instrumente durchgeführt wird. Vielmehr werden die Informationsströme auf ausgewählten Plattformen, insbesondere auf dem Kurznachrichtendienst Twitter, verfolgt.

Zusammenfassend nimmt in der Situationsanalyse die Medienbeobachtung also eine zentrale Rolle ein. Dies geht aus den Ergebnissen der Onlinebefragung wie auch aus den Interviews hervor. Die zentralen Kommunikationsstellen scheinen in dieser Medienbeobachtung im Allgemeinen eine koordinierende Rolle zu übernehmen, da Pressespiegel auf dieser Ebene erstellt und allenfalls innerhalb der Organisation verbreitet werden.

Unterschiede zwischen den Typen der institutionalisierten Medienbeobachtung bestehen erstens darin, dass diese auf eigenrecherchiertem oder zugeliefertem Material basieren. Zweitens lässt sich eine Diskrepanz darin beschreiben, dass nur in ganz wenigen Fällen auch eine über die tägliche oder wöchentliche Medienschau hinausgehende Themenbeobachtung stattzufinden scheint, so wie dies in Bern und Basel geschieht. Drittens gibt es auch Kommunikationszentralen, in denen weder regelmässige Pressespiegel erstellt werden noch systematische Themenbeobachtungen stattfinden. Sehr wohl existieren innerhalb der Typen ebenfalls Unterschiede: Diese beziehen sich jedoch eher auf die Regelmässigkeit der systematischen Beobachtung der Medienberichterstattung (täglich, wöchentlich, seltener), auf die Verarbeitungstiefe des eigenrecherchierten oder zugelieferten Materials (z.B. Kategorisierung über Themenfelder, Akteure, Organisationseinheiten) oder auf die Weiterverbreitung innerhalb der Stadtregierungsorganisation.

7.1.2 Operative Planung: Konzeption & Produktion

In diesem Abschnitt werden die Kategorien der operativen Planung der Medienarbeit behandelt: Diese beziehen sich auf Prozesse in der Konzeption und Produktion der umzusetzenden Medienarbeitsmassnahmen. Wie sich in den Interviews und deren Auswertung herausgestellt hat, lässt sich eine operative Planung der Medienarbeit systematisch vor dem Hintergrund der ordentlichen Sitzung der Kollegialbehörde beschreiben sowie vergleichend analysieren. Diese durch die Geschäftsordnungen der Regierungen vorgegebene Abwicklung von Regierungsgeschäften bildet also die Leitplanke der Darstellung in

diesem Teilkapitel. Ein kurzer Exkurs zu diesem in der Regel wöchentlich wiederkehrenden Ablauf erscheint daher an dieser Stelle angebracht, um die operative Planung nachvollziehbar darstellen zu können. Um diesen Zyklus vergleichend über die Städte hinweg zu betrachten, werden dessen Kernelemente fokussiert: Dazu gehören der Traktandierungsprozess hinsichtlich der zu behandelnden Regierungsgeschäfte, die Zeit zwischen Eingabefrist der Traktanden und Regierungssitzung, die ordentliche Regierungssitzung selbst sowie die Zeit im Anschluss an die Sitzungen.

Der Stadtrat, Gemeinderat¹³ oder Regierungsrat¹⁴ tagt in der Regel ein Mal pro Woche. In diesen Sitzungen behandeln die Regierungen ihre Geschäfte (Regierungsgeschäfte). Die Geschäfte, mit denen sich eine Stadtregierung in dieser Sitzung befasst, sind vielfältig. Die folgenden Beispiele veranschaulichen dies¹⁵: So beschliessen sie (reine) Vollzugsgeschäfte, die gestützt auf die vorbereiteten Unterlagen ohne Diskussion verabschiedet werden können (z.B. Bewilligungen sowie Beiträge und andere Entscheide gemäss Antrag, Kreditabrechnungen, Apéritifbeiträge etc.). Andere Vollzugsgeschäfte bedürfen vor einer Beschlussfassung noch einer Diskussion in der Kollegialbehörde (z.B. Personalgeschäfte, Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren). Auch Antworten auf und Stellungnahmen zu Vorstössen aus dem Parlament (sogenannte Parlamentsgeschäfte), Erläuterungen an die Stimmberechtigten sowie Vernehmlassungen zu Vorlagen des Bundes oder des Kantons sind Beispiele dafür, was in einer solchen Sitzung behandelt und in der Folge mit dem Begriff des Regierungsgeschäftes bezeichnet wird.

Die Regierungsgeschäfte werden im Vorfeld der Sitzung von der Kernverwaltung (von den Departementen oder auch von Stabstellen) bei der Stadtkanzlei¹⁶ eingereicht. Hierfür wird meist eine verbindliche Frist festgelegt. Bis zu diesem Stichtag müssen die Geschäfte an zentraler Stelle vorliegen (Ausnahmen vorbehalten), um auf die Traktandenliste der bevorstehenden ordentlichen Regierungssitzung zu gelangen. Teils liegen dann einige Tage zwischen dieser Einreichungsfrist und dem Versand der finalen Traktandenliste (sowie der für das Aktenstudium notwendigen Dokumente zu den Geschäften) an die Teilnehmenden der Regierungssitzungen. In der wöchentlich stattfindenden Sitzung des Kollegialgremiums werden dann Beschlüsse zu den traktandierten Geschäften gefasst. An dieser Stelle endet der Zyklus dieses Standardablaufes jedoch noch nicht: Die Beschlüsse werden innerhalb der Stadtregierungsorganisation den entsprechenden Stellen mitgeteilt und zur Erledigung oder Überarbeitung überwiesen. Gleichzeitig läuft in der Kernverwaltung bereits die Traktandierung für Regierungssitzungen der Folgewochen. Parallel zu diesem Zyklus – und diesen einerseits begleitend – laufen die weiteren hier interessierenden operativen Aktivitäten der Situationsanalyse, der Umsetzung und der Evaluation

¹³ In Zürich, Luzern, Winterthur und St. Gallen wird die Kollegialbehörde als Stadtrat, in Bern, Thun, Köniz, Biel und Fribourg als Gemeinderat bezeichnet.

¹⁴ Im Stadt-Kanton Basel ist die Kollegialbehörde der Regierungsrat.

¹⁵ Die Beispiele sind gestützt auf Art. 10 der «Geschäftsordnung des Stadtrates von Luzern» sowie auf Art. 13 der «Verordnung über die Geschäftsordnung des Gemeinderates» der Stadt Biel.

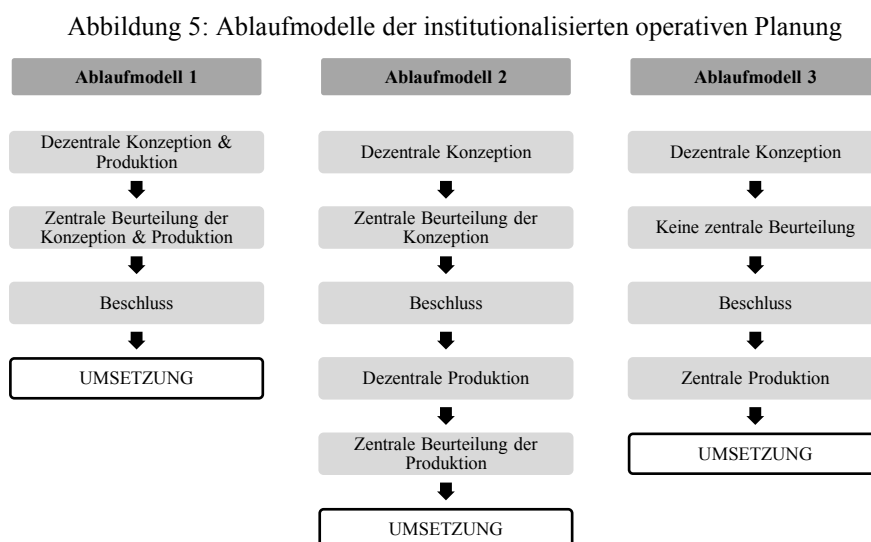
¹⁶ In einigen Städten ist das Pendant zur Stadtkanzlei das Gemeinde- oder Stadtsekretariat, so zum Beispiel in Fribourg. In Basel ist die Staatskanzlei das entsprechende Pendant.

der Medienarbeit ab. Diese Aktivitäten finden andererseits jedoch auch unabhängig von der ordentlichen Regierungssitzung statt.

Vor diesem Hintergrund nun bereiten die zentralen Kommunikationsstellen der Regierung und dezentrale Stellen in der Kernverwaltung die Kommunikationsmassnahmen für die Regierungsgeschäfte vor und produzieren diese. Die operative Planung bezieht sich damit erstens auf Abläufe im Vorfeld der Regierungsbeschlüsse: In einer Vorbereitungs- beziehungsweise Konzeptionsphase wird entschieden, ob ein Beschluss zu einem Regierungsgeschäft überhaupt durch eine Kommunikationsmassnahme begleitet werden soll. Falls man sich dafür entscheidet, wird festgelegt, welche konkreten Kommunikationsmassnahmen einen Beschluss der Regierung begleiten sollen. Entsprechende Vorschläge oder auch Entwürfe zum Inhalt werden (vor-)produziert. Zweitens beziehen sich diese Aktivitäten aber auch auf die ordentliche Sitzung der Regierung selbst, in der entschieden wird, ob die geplanten oder bereits vorproduzierten Massnahmen auch effektiv umgesetzt werden oder nicht. Drittens schliesslich läuft eine operative Planung auch nach der ordentlichen Sitzung weiter. So werden vorgeschlagene Massnahmen teils auch erst nachträglich produziert oder bereits vorformulierte Entwürfe abgeändert oder verworfen.

Die in der Folge thematisierten Aktivitäten der Konzeption und Produktion der Medienarbeit im Rahmen der ordentlichen Regierungssitzungen sind stark miteinander verwoben. In der Präsentation der Ergebnisse ist daher stets zu bedenken, dass die geschilderten Abläufe in der Realität nicht als voneinander isoliert zu betrachten sind.

Basierend auf den Auswertungen der Interviews lassen sich nun drei verschiedene Ablaufmodelle oder -typen der institutionalisierten operativen Planung unterscheiden. In Abbildung 5 sind diese Modelle einander gegenübergestellt.



Quelle: Eigene Darstellung

Diese drei Modelle stehen für unterschiedliche Varianten, wie die Medienarbeit im Rahmen des oben beschriebenen Geschäftsablaufes der Regierungen konzipiert und produziert wird. Sie unterscheiden sich ganz allgemein im Hinblick auf die Anordnung der Prozesse, aus denen eine final ausgearbeitete

und für die Umsetzung bereitstehende Medienarbeitsmassnahme hervorgeht. Die Zuteilung der Stadtregierungsorganisationen zu den drei Modellen zeigt sich in Tabelle 3.

Tabelle 3: Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Modelle der institutionalisierten operativen Planung

Institutionalisierte operative Planung	Untersuchungsfall
Ablaufmodell 1: Dezentraler Vorschlag und dezentrale Produktion der Medienarbeit vor der ordentlichen Sitzung	Basel, Bern, Thun, Zürich
Ablaufmodell 2: Dezentraler Vorschlag vor der ordentlichen Sitzung; Dezentrale Produktion der Medienarbeit nach der ordentlichen Sitzung	Biel, Köniz, Luzern, St. Gallen, Winterthur
Ablaufmodell 3: Dezentraler Vorschlag vor der ordentlichen Sitzung; Zentrale Produktion der Medienarbeit nach der ordentlichen Sitzung	Fribourg

Quelle: Eigene Darstellung

Erstens bestehen Unterschiede zwischen den Modellen darin, dass die Produktion von Materialien der Medienarbeit vor oder nach der ordentlichen Regierungssitzung stattfindet. Dies führt dazu, dass sich die der Regierung vorliegende Entscheidungsgrundlage hinsichtlich geplanter Medienarbeitsmassnahmen unterscheidet. Beschliesst die Regierung zusammen mit den Geschäften also bereits finale Entwürfe der Medienarbeitsmassnahmen oder erst die Konzeption dessen, was vorgesehen ist? Zweitens unterscheiden sich die Modelle im Grad der Dezentralisierung der Konzeption und Produktion von Medienarbeitsmassnahmen: Konzipiert und produziert die zentrale Kommunikationsstelle oder machen dies die dezentralen Stellen in den Departementen?

Im Folgenden werden die drei Modelle genauer charakterisiert. Hierzu lassen sich wiederum Zitate aus den Interviews einbauen, um die Zuteilung der Organisationen zu den entsprechenden Modellen nachvollziehbar aufzuzeigen und auf Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Fällen hinzuweisen.

Ablaufmodell 1: Dezentraler Vorschlag und dezentrale Produktion der Medienarbeit vor der ordentlichen Sitzung

In vier von zehn Städten (Basel, Bern, Thun, Zürich) erfolgt die initiale Konzeption sowie die Produktion der Kommunikationsmassnahmen in den dezentralen Stellen der Departemente. Das heisst, dass im Vorfeld der Traktandierung von Geschäften bereits eine Entscheidung gefallen ist, ob und wie ein eingereichtes Regierungsgeschäft gegenüber den journalistischen Nachrichtenmedien kommuniziert wird. Den Angaben der Kommunikationsverantwortlichen zufolge ist dieser dezentral stattfindende Konzeptionsprozess für sie nicht sehr transparent. Die Konzeption erreicht sie jeweils erst, wenn ein Geschäft eingegeben wird:

«Grundsätzlich ist es so, dass die Medienarbeit eigentlich in den Departementen geplant wird und nicht hier auf Regierungsebene [...] Was zuvor alles geplant worden ist - ob es ein Konzept gegeben hat oder irgendwas - das entzieht sich meiner Kenntnis» (Interview Basel).

Wenn die Kommunikation nämlich erst geplant würde, sobald das Geschäft auf Regierungsebene behandelt wird, dann wäre man entsprechend zu spät. Dies betrifft insbesondere grössere Projekte, die in Etappen mehrere Male in die Regierung gelangen.

Wie oben beschrieben, werden alle Geschäfte, über die eine Stadtregierung in einer Sitzung befinden soll, an zentraler Stelle eingereicht. Zu jedem Geschäft existiert in diesem Modell in der Regel bereits mindestens ein Vorschlag zur geplanten Medienarbeitsmassnahme. In vielen Fällen existiert auch bereits ein Entwurf für eine Medienmitteilung oder für Unterlagen zu einer geplanten Medienkonferenz. Die Kanzlei stellt zum Zeitpunkt der ordentlichen Terminierung der Traktandierung eine vorläufige Traktanden- beziehungsweise Geschäftsliste unter anderem auch der zentralen Kommunikationsstelle zu. Letztere sichtet in dieser Begutachtungs- und Beratungsphase die Geschäfte und die dazu vorgeschlagene Umsetzung der Medienarbeit. Diese Prüfung kann in enger Zusammenarbeit mit den dezentralen Stellen (wie z.B. in Bern) erfolgen, in dem die vorgesehenen Massnahmen zu den Geschäften diskutiert werden:

«Am Donnerstag kommt die Traktandenliste der Regierung. Dann schauen wir diese Traktandenliste zusammen mit den Direktionen an, telefonisch, eins zu eins am Donnerstagnachmittag. Wir besprechen zusammen, welches Thema Sinn macht, um es proaktiv zu bringen und welches nicht» (Interview Bern).

In dieser Beurteilungsphase schlagen die Kommunikationsverantwortlichen oder ihre Mitarbeitenden auch aus ihrer Sicht erforderliche Massnahmen vor, falls die Departemente es noch nicht getan haben.

Insbesondere die Erstproduktion oder umfassende Überarbeitungen von Medienmitteilungen delegiert die zentrale Stelle zurück an die verantwortlichen Personen. Bereits verfasste Entwürfe werden aber auch redigiert. Die Kommunikationsverantwortlichen verweisen in Bezug auf die Produktion darauf, dass sie nicht Fachspezialisten für die Inhalte der Geschäfte sind:

«Die schreiben selber einen Entwurf. Dann kommt es zu uns. Wir überarbeiten das in der Regel. Sie liefern den Text, den Inhalt. Wir liefern den journalistischen Duktus (lacht) [...] Das sind die Fachdirektionen, die verstehen etwas vom Thema. Und wir verstehen etwas davon, wie man das am besten den Leuten vermittelt, die keine Spezialisten für das Thema, sondern Laien sind» (Interview Bern).

Die textlichen Grundlagen sind von den entsprechenden Stellen zu verfassen, die über das fachliche Knowhow verfügen. Da diese Texte in unterschiedlicher Qualität zur Kommunikationsstelle gelangen, muss diese entsprechend auch redigieren:

«Also grundsätzlich sind es natürlich schon die Fachleute aus den Abteilungen, die mir einmal einen Entwurf schicken. Manchmal ist das sehr stichwortartig, manchmal ist das schon recht gut formuliert. Und ich überarbeite das dann immer. Das ist danach so eine Art Pingpong mit den Leuten aus den einzelnen Abteilungen» (Interview Thun).

In der Regierungssitzung werden die traktandierten Geschäfte samt vorproduzierten Kommunikationsmassnahmen beschlossen. Angemerkt sei hier, dass die Mitglieder des Kollegialgremiums in der Regel aufeinander Rücksicht nehmen, was die geplanten Massnahmen zur Medienarbeit betrifft. Dies bedeutet, dass die jeweils für ein Geschäft federführenden Mitglieder der Kollegialbehörde nur selten mit

Opposition in Bezug darauf rechnen müssen, ob und wie sie ein Geschäft gegenüber den Medien kommunizieren. Gänzlich auszuschliessen ist jedoch nicht, dass Medienarbeitsmassnahmen entgegen dem Antrag des federführenden Regierungsmitglieds beschlossen werden:

«Oder es kann auch sein, dass der Gemeinderat sagt, dass er zu diesem Thema eine Medienmitteilung möchte, proaktiv. Vielleicht hat man gesagt, man möchte keine. Dann schaut man, ob ich gerade selber eine schreiben, ausdrucken, ihnen vorlegen kann. Oder ob man vereinbart, dass ich noch eine Medienmitteilung schreibe und sie am Nachmittag beispielsweise auf dem Zirkularweg durch die fünf Gemeinderatsmitglieder absegnen lassen kann» (Interview Bern).

In einem solchen Szenario erfolgt also die Überarbeitung oder gar die Produktion einer nicht vorgesehenen Medienmitteilung ad hoc in der Sitzung oder im Anschluss daran und wird nachträglich durch das Kollegialgremium freigegeben. In anderen Fällen, in denen ein Regierungsgeschäft vollkommen anders beschlossen wird, als ursprünglich beantragt, erfolgt dann eine Rückweisung an das federführende Departement. Dort wird das Geschäft samt der dafür vorgesehenen Kommunikationsmassnahme geändert. In der Regel werden solche Geschäfte dann erneut für eine ordentliche Sitzung traktandiert.

Nach der Beschlussfassung in der ordentlichen Sitzung ist die Phase der operativen Planung noch nicht abgeschlossen. Es finden also noch im Nachgang der Sitzung weitere Koordinationsprozesse statt, die nicht in die eigentliche Umsetzungsphase der Medienarbeit hineinfallen:

«Dann komme ich aus der Sitzung raus, gehe zu meiner Mitarbeiterin, sage ihr, was wie beschlossen worden ist, welche Communiqués rausgehen, welche nicht oder welche abgeändert raus müssen. Meine Mitarbeiterin verständigt dann die Departemente. Also jede Auskunftsperson soll wissen, dass sein Geschäft beschlossen worden ist, erstens. Oder zweitens: Achtung es hat eine Änderung gegeben. Falls Journalisten den Leuten anrufen und Auskunft haben wollen, sollen sie das bitte berücksichtigen» (Interview Basel).

Dies zeigt sich insbesondere auch für Stadtregierungsorganisationen, in denen die zentrale Kommunikationsstelle über keinen institutionalisierten Zugang zur ordentlichen Sitzung der Regierung verfügt (siehe dazu Kapitel 7.2.1). Im Falle von Thun beispielsweise transportiert der Stadtschreiber die Informationen über die beschlossenen Massnahmen zur Kommunikationsbeauftragten:

«Dann gibt es häufig direkt nach der Gemeinderatssitzung ein kurzes Feedback: Was ist passiert? Gibt es irgendwo Änderungen? [...] Einfach damit sie sofort zeitnah Bescheid weiss. Das funktioniert mehr oder weniger gut. Je nachdem wie gross, dass der Druck ist, vergisst man das manchmal auch. [...] Das ist die grösste Schwierigkeit, dass ich sie auf dem Laufenden halte, was in der Diskussion passiert ist» (Interview Thun).

Zwischen den Stadtregierungen dieses ersten Modells der institutionalisierten operativen Planung bestehen natürlich feine Unterschiede. Alle Fälle sind jedoch insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass die Regierung in ihren ordentlichen Sitzungen als Entscheidungsgrundlage bereits über finale Entwürfe von Medienarbeitsmassnahmen verfügt. Die Produkte werden in der Regel daher auch vom Gesamtgremium abgesegnet. Des Weiteren ist in den Städten dieses Modells die zentrale Kommunikationsstelle bereits im Vorfeld der ordentlichen Regierungssitzung nicht nur koordinativ in die Vorbereitung, sondern auch bereits in Produktionsprozesse eingebunden.

Ablaufmodell 2: Dezentraler Vorschlag vor der ordentlichen Sitzung; Dezentrale Produktion der Medienarbeit nach der ordentlichen Sitzung

Der zentrale Unterschied in diesem Modell zur zuvor geschilderten operativen Planung besteht darin, dass an der ordentlichen Regierungssitzung die Entwürfe zu geplanten Medienarbeitsmassnahmen nicht (in einigen Städten zumindest nicht vollständig) zur Verfügung stehen. Die final ausgearbeitete Medienarbeitsmassnahme wird nicht zusammen mit einem Geschäft im Rahmen der ordentlichen Regierungssitzung und daher auch nicht durch das Gesamtgremium beschlossen. Das heisst: Die Konzeption der Massnahmen findet vor, die Produktion der Inhalte jedoch erst nach der ordentlichen Sitzung der Regierung statt. In dieses Modell lassen sich rund die Hälfte der untersuchten Organisationen eingliedern (Biel, Köniz, Luzern, St. Gallen, Winterthur).

Wie im obigen Modell setzt die Vorbereitung auch hier grundsätzlich in den dezentralen Stellen der Stadtregierungsorganisation an. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen die Konzeption in der Regel kooperativ funktioniert (so zum Beispiel in Luzern). Dies ist insbesondere bei überdepartementalen Geschäften der Fall, so zum Beispiel bei grösseren Projekten, in die meist mehrere Departemente involviert sind. Hier ist die zentrale Kommunikationsstelle oft bereits von Beginn an mit dabei, um in der Konzeption von Kommunikationsplänen mit Rat und Tat mitzuwirken. Insofern scheinen die zentralen Kommunikationsstellen nicht nur eine beurteilende, sondern teils auch eine beratende Rolle in der Konzeption von Massnahmen zu spielen. Diese kooperative Konzeption ist auch im oben geschilderten ersten Modell nachweisbar.

Zusammen mit den Geschäften werden jedoch in der Regel nur Vorschläge eingereicht, ob und wie man sich eine Kommunikation zu einem Geschäft vorstellt. Nicht in allen Städten dieser Kategorie erfolgt dies jedoch auf dieselbe, das Modell charakterisierende Art und Weise. Zwischen den Stadtregierungen dieses Typs bestehen wiederum Unterschiede. In der Produktion unterscheidet sich das Vorgehen in Luzern, St. Gallen und Köniz von demjenigen in Winterthur und Biel. In den erstgenannten Organisationen ist die operative Planung so institutionalisiert, dass in den zu beschliessenden Regierungsgeschäften jeweils in der Regel lediglich ein Vorschlag für eine kommunikative Massnahme vorgesehen ist. Produziert wird dann immer nach dem Beschluss eines Geschäftes. In den beiden letztgenannten Fällen wäre eine Vorabproduktion der finalen Entwürfe zwar vorgesehen, dies scheint bislang jedoch nicht in vergleichbarem Ausmass institutionalisiert zu sein wie in den Städten des ersten Ablaufmodells:

«Jetzt ist es manchmal so, dass irgendein Geschäft reinkommt und es heisst: Es gibt dann irgendwann eine Kommunikation. Irgendwann gibt es eine Pressekonferenz. Dann wird das dann erst danach ausgearbeitet und das finden wir falsch» (Interview Winterthur).

In diesem zweiten Modell findet daher nur eine zentrale Beurteilung der vorgeschlagenen Massnahmen, nicht jedoch der (finalen) Entwürfe statt. Letztere sind zu diesem Zeitpunkt (mehrheitlich) noch nicht vorproduziert.

Trotzdem begutachtet auch hier die zentrale Kommunikationsstelle die Vorschläge der Antragsstellenden und interveniert bei Bedarf entsprechend. In dieser Begutachtungsphase, in der die finale Traktandenliste steht, erfolgt dann eine mehr oder weniger vertiefte Auseinandersetzung mit den traktandierten Geschäften. Eine mögliche Variante diesbezüglich, die über das übliche Aktenstudium hinausgeht, zeigt sich in der Stadt Luzern:

«Am Montag habe ich eine Koordinationssitzung mit allen Stabschefs. Ich bin auch noch in der Geschäftsleitung der Direktion des Stadtpräsidenten. Ich höre dort diese Geschäfte auch noch vertieft. Diese werden aus der Perspektive dieser Direktion reflektiert. Ich höre also relativ viel mit. Meine Kollegen sind in anderen Geschäftsleitungen drin, hören also das alles mit. Wir bündeln das» (Interview Luzern).

Die Kommunikationsstellen kommen schliesslich zu ihren Einschätzungen dazu, ob und welche Massnahmen ihrer Ansicht nach für welche Geschäfte zu ergreifen sind. Diese Beurteilung, wiederum dem Beispiel von Luzern folgend, mündet dann in ein sogenanntes Kommunikationsdispositiv zuhanden des Stadtrates, welches in der ordentlichen Sitzung in der vorgeschlagenen oder einer abgeänderten Form verabschiedet wird.

Während im ersten Ablaufmodell im Nachgang der Regierungssitzung hauptsächlich nur noch koordinierende Aktivitäten stattfinden, nimmt in diesem Modell die eigentliche Inhaltsproduktion erst ihren Lauf. Es erfolgt die Delegation der Inhaltsproduktion an diejenigen Stellen, die ein Regierungsgeschäft eingereicht haben. Hier kann es jedoch auch Ausnahmen geben, in der die zentrale Stelle die Inhalte gleich selbst produziert und in Absprache mit den Antragsstellenden schliesslich versendet:

«Da verhandeln wir dann, wer diesen macht. Grundsätzlich ist die Regelung, der Prozess so, dass dieser Vorschlag von aussen kommt. Dieser muss aber nicht genehmigt werden durch den Gesamtstadtrat. Aber durch den betreffenden Direktor dann schon. Und durch den Stabschef, also den Direktionssekretär, die rechte Hand quasi des entsprechenden Stadtrates. Und wenn sie nicht in der Lage sind, so etwas zu liefern oder wenn wir mehr Arbeit haben, um es zu redigieren, als wenn wir es selbst machen, dann kann es schon einmal sein, dass wir sagen: ‘Wir machen das jetzt gleich’» (Interview St. Gallen).

Dieses Zitat verdeutlicht das Merkmal dieses zweiten Modells: Nicht die Gesamtregierung als Kollegium, sondern das federführende Regierungsmitglied verabschiedet die finale Medienarbeitsmassnahme, die schliesslich umgesetzt wird. Obwohl die Letztverantwortung für die Medienarbeit in beiden bislang geschilderten Modellen grundsätzlich dezentral verortet ist, steht in diesem zweiten Modell unter den effektiv verbreiteten Botschaften nicht das Siegel des Kollegiums.

Sofern der Produktionsprozess delegiert wird, erfolgt in einem weiteren Schritt die zentrale Beurteilung der finalen Entwürfe. Je nach ihrer Qualität werden diese dann redigiert oder zur Überarbeitung zurückgewiesen. Sobald die Inhalte bereit sind, erfolgt dann schliesslich die abschliessende Koordination über die zentrale Stelle. Diese Aktivitäten sind dann wiederum vergleichbar mit denjenigen, die bereits im ersten Ablaufmodell geschildert worden sind.

Ablaufmodell 3: Dezentraler Vorschlag vor der ordentlichen Sitzung; Zentrale Produktion der Medienarbeit nach der ordentlichen Sitzung

Das dritte Modell unterscheidet sich stärker von den beiden bereits aufgeführten Abläufen in der operativen Planung. Auf Basis der Auswertungen trifft dieses Modell nur auf die Stadt Fribourg zu. Die grossen Unterschiede bestehen in den folgenden beiden Aspekten: Erstens wird die zentrale Kommunikationsstelle nur selten in die Konzeption eingebunden und sie führt keine institutionalisierte zentrale Beurteilung der vorgeschlagenen Medienarbeitsmassnahmen durch. Und zweitens scheint die Zentrale im Hinblick auf die Produktion alles zu machen, so dass sie auch alle Medienmitteilungen, unter Zulieferung der Informationen aus der Kernverwaltung, selber schreiben.

So erfolgt auch hier ein dezentraler Entscheid, ob ein Geschäft mit Medienarbeit begleitet wird oder nicht. Über diese vorgesehenen Massnahmen in Bezug auf die Geschäfte weiss die zentrale Stelle nicht immer Bescheid:

«Manchmal wissen wir, dass die Abteilung X ein Thema hat und dass sie einen Rapport für den Gemeinderat macht, in welchem sie von der Kommunikation spricht. Und manchmal wissen wir es nicht» (Interview Fribourg).

So erfolgt keine zentrale Beurteilung der geplanten Massnahmen vor der Regierungssitzung. Insbesondere bei grösseren Projekten bitten dezentrale Stellen jedoch um Beratung oder es erfolgt eine Anweisung vom Gemeinderat, mit einer bezeichneten Stelle entsprechende Kommunikationsmassnahmen zu konzipieren.

Bei den Beschlüssen in der Regierungssitzung ist die zentrale Kommunikationsstelle nicht zugegen (siehe Kapitel 7.2.1). Die mit den Geschäften allenfalls bereits vorgeschlagenen Massnahmen zur Medienarbeit werden – ähnlich wie in Thun oder auch in Köniz, jedoch nicht in vergleichbar systematischer Art und Weise – über die Stadtsekretärin an die Kommunikationsverantwortliche herangetragen. Dieser Umstand wird nicht als optimal erachtet:

«Je mehr Intermediäre es gibt, desto mehr Sachen gehen verloren. Und vielleicht ist eine Sache wichtig und wir kriegen das nicht so richtig mit» (Interview Fribourg).

Informationen zu den beschlossenen Massnahmen erhalten sie daher mündlich nach der ordentlichen Sitzung. An ausführlichere und an im mündlichen Austausch allenfalls vergessen gegangene Informationen gelangen sie erst über das Protokoll der Sitzung, welches einige Tage später zur Verfügung steht. Die Produktion der finalen Entwürfe der Medienarbeit erfolgt dann durch die zentrale Stelle:

«Bei der Medienarbeit machen wir alles, weil wir keine Kommunikatoren in den Dienststellen haben. Also erhalten wir das Thema, die Informationen. Wir schreiben die Mitteilungen und wir schicken die Mitteilungen» (Interview Fribourg).

Da die Produktion an zentraler Stelle erfolgt, ist die Kommunikationsverantwortliche zumindest immer im Bilde über alles, was schliesslich definitiv proaktiv an die Medien geht. So scheint auch in Fribourg eine Koordinationsinstanz für die Medienarbeit der Stadtregierungsorganisation zu bestehen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Abläufe der Konzeption und Produktion der Medienarbeit in neun Städten ähnlich ausgestaltet sind. Sie unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Abfolge von Teilprozessen. Dies führt zum zentralen Unterschied in der Basis, auf welcher sich die Entscheidungen der Gesamtregierung hinsichtlich der Medienarbeit abstützen. In Modell eins beschliesst die Gesamtregierung idealerweise einen finalen Entwurf beispielsweise einer Medienmitteilung, der folglich zur Umsetzung bereitsteht. Im zweiten Modell beschliesst die Regierung lediglich die geplante Massnahme, welche dann dezentral noch produziert, zentral beurteilt und schliesslich durch das federführende Regierungsmitglied freigegeben wird. Das dritte Modell unterscheidet sich von den erstgenannten Modellen in zwei Punkten: Erstens fehlt eine zentrale Beurteilung der vorgeschlagenen Medienarbeit vor der Regierungssitzung. Und zweitens werden in diesem Modell alle Medienarbeitsmaterialien zentral produziert.

7.1.3 Proaktive & reaktive Umsetzung der Medienarbeit

Die folgenden Prozesse betreffen die Umsetzung der geplanten Medienarbeit (proaktive Medienarbeit) sowie auch die weniger gut vorstrukturierten Kommunikationsmassnahmen im Rahmen der Anfragen von Journalisten (reaktive Medienarbeit). Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt entsprechend in zwei verschiedenen Teilen: Im ersten Abschnitt werden die Organisationsaktivitäten in der proaktiven, in einem zweiten Abschnitt diejenigen in der reaktiven Medienarbeit beschrieben. Daneben wird auch auf eine Kategorie eingegangen, die sich sowohl auf die proaktive wie auch die reaktive Medienarbeit bezieht. Diesbezüglich werden die Kommunikatoren thematisiert beziehungsweise die Frage, welche Positionen gegenüber den Medien in welchen Situationen kommunizieren. Wie bereits in den vorangehenden Prozessen der Umweltbeobachtung und der operativen Planung interessiert auch in der Umsetzungsphase der Medienarbeit, welche Stellen der Stadtregierungsorganisation in welche Teilprozesse involviert sind.

7.1.3.1 Proaktive Medienarbeit

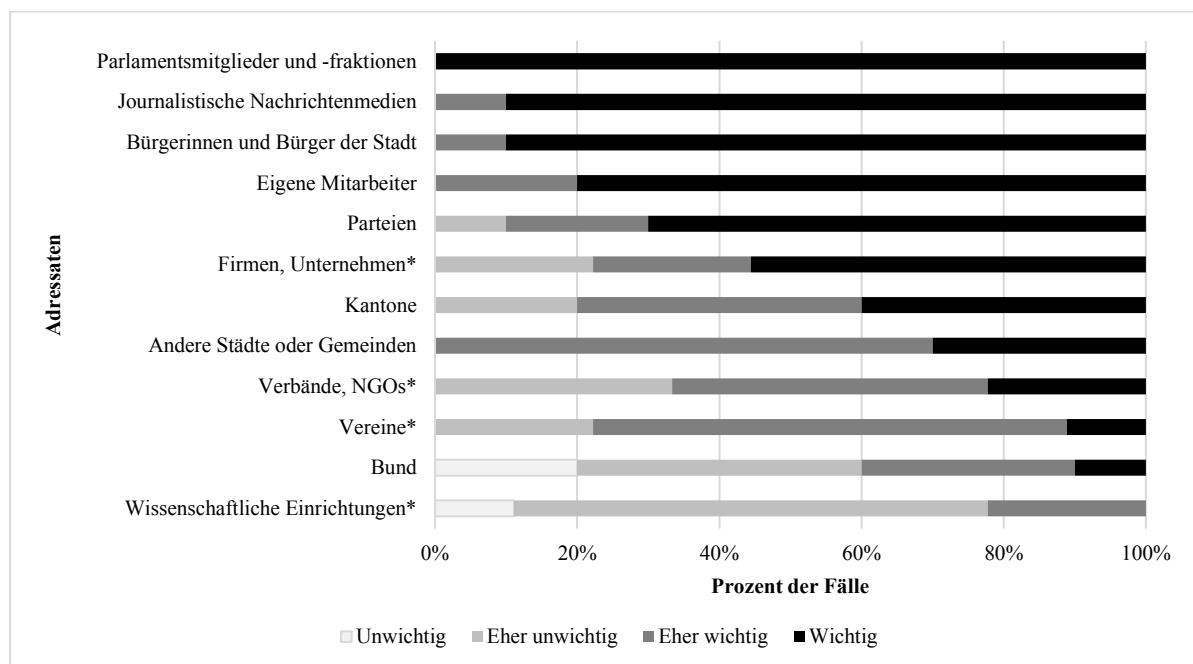
In diesem ersten Abschnitt erfolgt eine Deskription der Umsetzungsprozesse, die im Rahmen der proaktiven Medienarbeit stattfinden. Nach Abschluss der operativen Planung, in der die Medienarbeit konzipiert, produziert und beschlossen worden ist, erfolgt die eigentliche Umsetzung der Medienarbeitsmassnahmen. Die in diesem Teil beschriebenen Prozesse schliessen unmittelbar an die im letzten Teilkapitel geschilderte operative Planung der Medienarbeit an.

Auf Basis der gesammelten Daten kann vorerst nun eine bereits mehrfach erwähnte Tatsache aufgegriffen werden: Journalistische Nachrichtenmedien sind zumindest für die untersuchten Stadtregierungen äusserst wichtige Kommunikationsadressaten.

Adressaten in der alltäglichen Kommunikation von Stadtregierungen

In der onlinebasierten Vorabbefragung wurden die Kommunikationsverantwortlichen gebeten, die Wichtigkeit verschiedener Kommunikationsadressaten in der alltäglichen Kommunikation der Stadtregierung anzugeben. Für die vorliegende Studie ist entsprechend von Interesse, wie wichtig die journalistischen Nachrichtenmedien diesbezüglich eingeschätzt worden sind. Es hat sich gezeigt, dass sie einen hohen Stellenwert in der alltäglichen Kommunikation der untersuchten Stadtregierungen einnehmen (Abbildung 6). Mit einer Ausnahme (Luzern) haben die Befragten jeweils die höchste Ausprägung auf der vierstufigen Skala gewählt. Es sei angemerkt, dass die gewählte Skala die Relationen zwischen den verschiedenen Adressaten nur sehr schwach hervorheben kann.

Abbildung 6: Wichtigkeit verschiedener Adressaten in der alltäglichen Kommunikation von Stadtregierungen



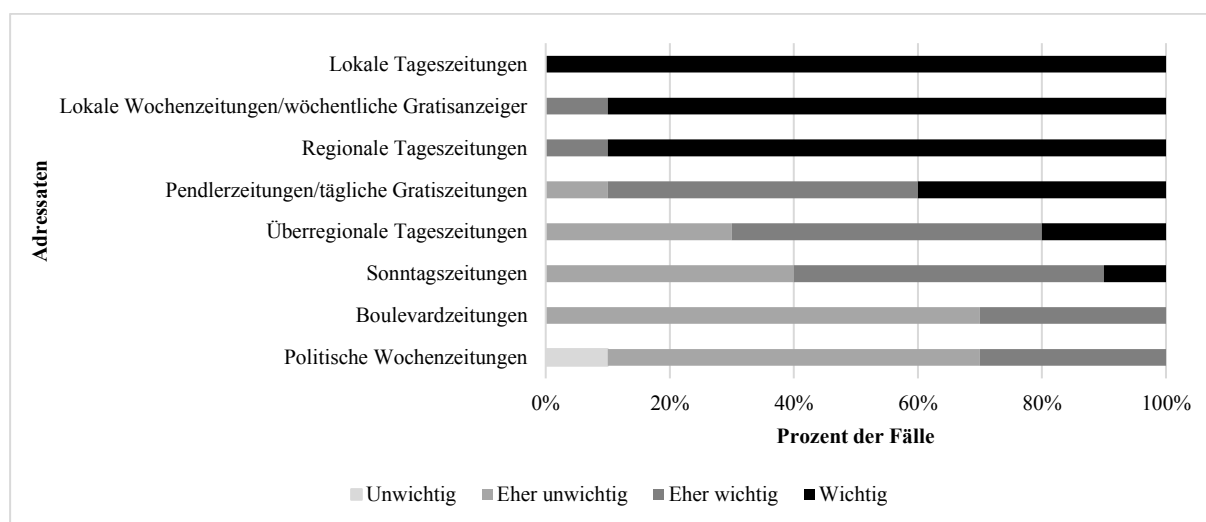
Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf den Daten der standardisierten Onlinebefragung (n=10; * n=9); «Untenstehend finden Sie eine Auswahl möglicher Kommunikationsadressaten. Wie wichtig sind diese Adressaten in der alltäglichen Kommunikation der Stadtregierung?»; Skala: «Unwichtig», «Eher unwichtig», «Eher wichtig», «Wichtig».

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die journalistischen Nachrichtenmedien auch in Relation mit anderen Kommunikationsadressaten am zweithäufigsten als «wichtig» eingeschätzt wurden. Nur Parlamentsmitglieder und -fraktionen wurden in allen Fällen mit der höchsten Ausprägung auf der Skala bewertet. Es zeigt sich auch, dass diverse andere Adressaten von einer Mehrheit mindestens als eher wichtig bis wichtig eingestuft worden sind, so die eigenen Mitarbeitenden, Parteien, Firmen & Unternehmen, Kantone, andere Städte oder Gemeinden, Verbände und Vereine. Ob für alle diese Adressaten spezifische, direkte Übermittlungswege bestehen, oder ob sie hauptsächlich über den indirekten Weg der journalistischen Nachrichtenmedien mit Informationen beliefert werden, ist auf Basis der Datenlage nicht nachweisbar.

Tiefere Werte erreichen insgesamt nur der Bund sowie wissenschaftliche Einrichtungen. Diese scheinen bei einer Mehrheit eine eher unwichtige bis unwichtige Rolle in der alltäglichen Kommunikation einzunehmen. So wäre zumindest im Hinblick auf den eher unwichtigen Stellenwert des Bundes als Adressat von Stadtregierungen die Interpretation naheliegend, dass die Städte als «Institutionen des kantonalen Rechts» (Steiner & Kaiser, 2013, S. 149) weniger mit dem Bund und mehr mit Kantonen kommunizieren. Vor dem Hintergrund dieser Argumentation wäre anzunehmen, dass der einzige Fall, der den Bund als «wichtig» eingestuft hat, der Stadt-Kanton Basel ist. Dies trifft jedoch nicht zu: Nur für die Regierung der Bundeshauptstadt Bern scheint dieser Adressat wichtiger zu sein als für die anderen Städte.

Da in dieser Studie auf die Medienarbeit fokussiert wird, gilt an dieser Stelle das Interesse einer differenzierten Sichtweise auf die journalistischen Nachrichtenmedien als Adressaten. Anschliessend an die Frage nach den Kommunikationsadressaten im Allgemeinen beinhaltete der Onlinefragebogen je eine spezifische Frage zur Wichtigkeit verschiedener Printmedien sowie elektronischer Medien als Adressaten von Stadtregierungen. Wiederum wurde nach der Wichtigkeit dieser Medien gefragt. Auch hier ist die gewählte vierstufige Skala nicht dazu geeignet, besonders feine Unterschiede zwischen den verschiedenen Submediengattungen zu ermitteln. So zeigen die Ergebnisse für die meisten abgefragten Printmedien (Abbildung 7) und elektronischen Medien (Abbildung 8) eine eher wichtige bis wichtige Einschätzung durch eine Mehrheit der Befragten. Lediglich Boulevardzeitungen wie der Blick oder auch politische Wochenzeitungen wie beispielsweise die Weltwoche und die WOZ (Die Wochenzeitung) scheinen eine eher untergeordnete Rolle in der alltäglichen Kommunikation der ausgewählten Stadtregierungen zu spielen.

Abbildung 7: Wichtigkeit verschiedener Printmedien als Adressaten in der alltäglichen Kommunikation von Stadtregierungen

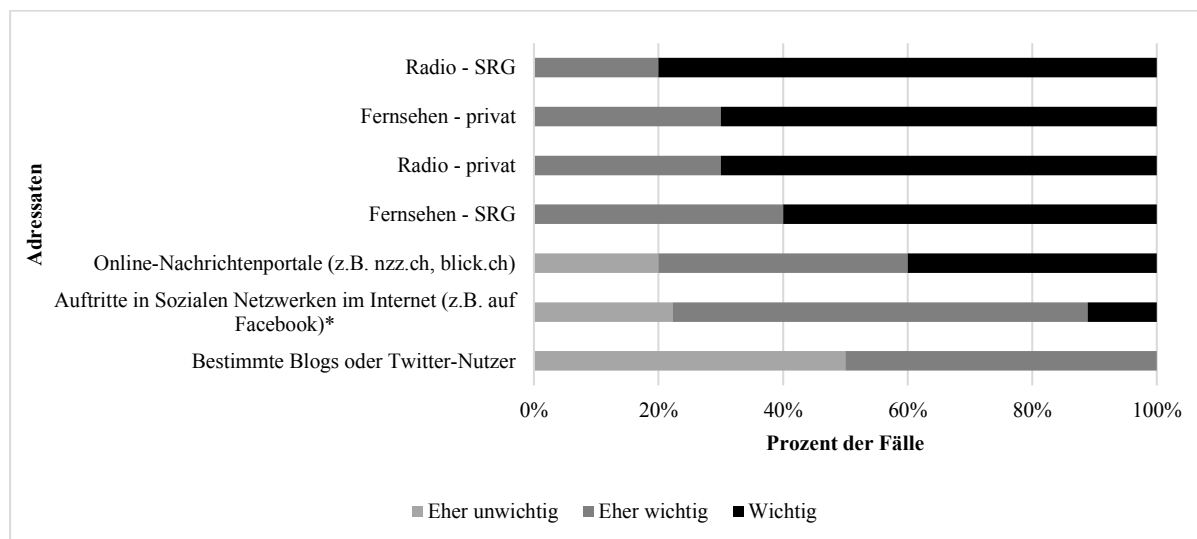


Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf den Daten der standardisierten Onlinebefragung (n=10); «Wenn Sie bei den Adressaten der Kommunikation der Stadtregierung an die verschiedenen Printmedien denken: Wie wichtig sind die folgenden Printmedien als Adressaten in der alltäglichen Kommunikation der Stadtregierung?»; Skala: «Unwichtig», «Eher unwichtig», «Eher wichtig», «Wichtig».

Im Bereich der Printmedien zeigt sich zum einen eine über alle Städte hinweg eingeschätzte hohe Wichtigkeit der lokalen Tages- und Wochenpresse sowie der regionalen Tageszeitungen. Auch Pendlerzeitungen (z.B. 20Minuten), überregionale Tageszeitungen (z.B. Neue Zürcher Zeitung) oder Sonntagszeitungen scheinen für eine Mehrheit der Städte mindestens «eher wichtig» zu sein, jedoch scheinen sie über alle Fälle hinweg seltener eine gleich wichtige Rolle zu spielen wie die erstgenannten Printmedien.

Die drei von einer Mehrheit der Befragten als wichtig erachteten lokalen und regionalen Zeitungen sind über alle Fälle als minimal wichtiger erachtet worden als alle abgefragten elektronische Medien. Jedoch sind auch die Radio- und TV-Sender der Schweizerischen Rundfunkgesellschaft (SRG) und die privaten Rundfunkmedien von keinem Befragten als eher unwichtig oder unwichtig eingestuft worden. Der Kreis der anvisierten Empfänger von Medienarbeitsmassnahmen scheint also in den meisten Städten relativ gross zu sein. Wie sich zeigt, sind in allen Städten mindestens neun der fünfzehn abgefragten Adressaten eher wichtig oder wichtig. Auch auf internetbasierten Plattformen scheinen Stadtregierungen ihre Adressaten zu sehen. Diese werden jedoch im Vergleich zu den Adressaten im Printbereich und im Vergleich zu Radio und TV nur in vergleichsweise wenigen Städten mit der Ausprägung «wichtig» taxiert. Als unwichtig wurden aber auch diese in keinem Fall bezeichnet. Die Tatsache, dass soziale Netzwerkplattformen (z.B. Facebook) und Microblogs (z.B. Twitter) auch dazu verwendet werden, um Regierungsbeschlüsse beziehungsweise die dazu angefertigten Materialien wie Medienmitteilungen zu verbreiten, zeigt sich wohl in diesen Einschätzungen.

Abbildung 8: Wichtigkeit verschiedener elektronischer Medien als Adressaten in der alltäglichen Kommunikation von Stadtregierungen



Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf den Daten der standardisierten Onlinebefragung (n=10; * n=9); «Wenn Sie bei den Adressaten der Kommunikation der Stadtregierung an die verschiedenen elektronischen Medien denken: Wie wichtig sind die folgenden elektronischen Medien als Adressaten in der alltäglichen Kommunikation der Stadtregierung?»; Skala: «Unwichtig», «Eher unwichtig», «Eher wichtig», «Wichtig».

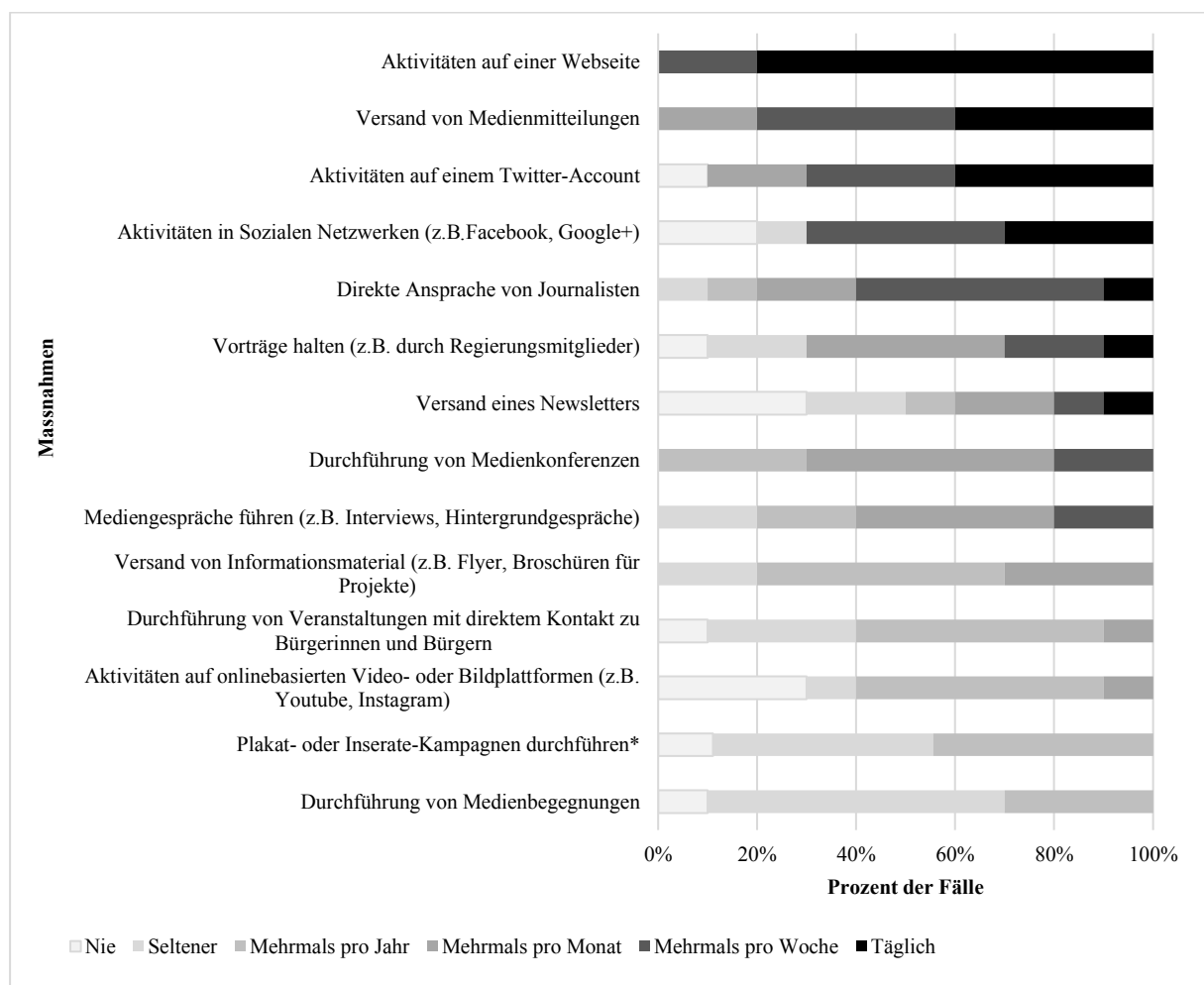
Soweit zu dieser kurzen Zusammenfassung zu den Adressaten in der alltäglichen Kommunikation der untersuchten Stadtregierungen. In einem nächsten Schritt wird gezeigt, welche externen Kommunikati-

onsmassnahmen beziehungsweise -instrumente Stadtregierungen einsetzen, um ihre Adressaten zu erreichen. Hierzu lassen sich in einem ersten Schritt wiederum quantitative Ergebnisse aufzeigen und diese dann in einem weiteren Schritt anhand der Interviewdaten differenzierter beleuchten.

Instrumente und Massnahmen der externen Kommunikation von Stadtregierungen

Zur Erfassung der Instrumente und Massnahmen, die in der externen Kommunikation einer Stadtregierung Verwendung finden, wurden im Fragebogen insgesamt vierzehn verschiedene Items eingebaut. Diese reichten von den klassischen Instrumenten der Medienarbeit über Aktivitäten auf einer Webseite, auf Sozialen Netzwerken und Microblogs bis hin zur Durchführung von Veranstaltungen, die dem direkten Kontakt mit der Bevölkerung dienen. Die Ergebnisse sind in Abbildung 9 zusammengefasst.

Abbildung 9: Einsatz von Massnahmen der externen Kommunikation



Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf den Daten der standardisierten Onlinebefragung (n=10; * n=9); «Im Folgenden stehen die Instrumente und Massnahmen der externen Kommunikation von Regierungen im Zentrum: Wie häufig werden diese Instrumente und Massnahmen der externen Kommunikation von der Stadtregierung eingesetzt bzw. beschäftigen sich Mitarbeitende der Kommunikationsstelle mit diesen?»; Skala: «Nie», «Seltener», «Mehrmals pro Jahr», «Mehrmals pro Monat», «Mehrmals pro Woche», «Täglich».

Die Befragten gaben auf einer sechsstufigen Skala von «Nie» bis «Täglich» an, mit welcher Häufigkeit sich Mitarbeitende der zentralen Kommunikationsstelle mit diesen verschiedenen Massnahmen der externen Kommunikation beschäftigen. Bei der Darstellung der Ergebnisse ist daher zu bedenken, dass sich die Angaben jeweils auf die zentrale Kommunikationsstelle beziehen.

Besonders relevant für diese Studie sind nun in erster Linie diejenigen Instrumente der externen Kommunikation, die unmittelbar auf die journalistischen Nachrichtenmedien ausgerichtet sind. Hierzu zählen insbesondere der Versand von Medienmitteilungen, die direkte Ansprache von Journalisten, die Durchführung von Medienkonferenzen und Mediengesprächen. Wie sich im Rahmen der Leitfadenterviews gezeigt hat, dient die Durchführung von Medienbegegnungen nicht der Informationsverbreitung. Viel eher geht es dabei um eine Massnahme der Beziehungspflege zwischen Stadtregierung und Medienschaffenden. Diese Medienbegegnungen beziehen sich daher nur indirekt auf die Umsetzung der Medienarbeit und dienen in erster Linie auch dem gegenseitigen Feedback (Kapitel 7.1.4).

Weitere abgefragte Aktivitäten sind zudem nicht isoliert und von der Medienarbeit unabhängig zu erachten. Auch über diese Massnahmen werden Materialien verbreitet, die von Medienschaffenden möglicherweise aufgegriffen und verarbeitet werden (so z.B. über Twitter). Dies zeigte sich auch bereits im Rahmen der oben aufgeführten Kommunikationsadressaten.

Zu den Massnahmen, mit denen sich Mitarbeitende der zentralen Kommunikationsstellen am regelmässigsten befassen, sind Aktivitäten auf einer Webseite, der Versand von Medienmitteilungen, Aktivitäten auf einem Twitter-Account und in sozialen Netzwerken sowie die direkte Ansprache von Journalisten zu zählen. Diese Aktivitäten werden von mindestens der Hälfte aller untersuchten Fälle mehrmals pro Woche oder täglich in der externen Kommunikation ausgeführt. Dabei kommen Aktivitäten auf einer Website mit Abstand bei den meisten zentralen Kommunikationsstellen am häufigsten zum Zuge. Mit Medienmitteilungen und Twitter befassen sich beinahe gleich viele Kommunikationsstellen täglich oder mehrmals die Woche. Deutlich seltener sind nach Angaben der Kommunikationsverantwortlichen Vorträge der Regierungsmitglieder, das Versenden von Newslettern, Mediengespräche oder auch Medienkonferenzen. Nur wenige zentrale Stellen befassen sich zumindest täglich oder auf Wochenbasis mit diesen Massnahmen. Der Versand von beispielsweise projekt- oder eventbezogenen Informationsmaterialien, Aktivitäten auf onlinebasierten Video- und Bildplattformen wie YouTube oder Instagram, die Durchführung von Plakat- und Inserate-Kampagnen sowie die bereits angesprochenen Medienbegegnungen werden in der überwiegenden Mehrheit der Fälle seltener als monatlich durchgeführt.

Die Medienmitteilung als klassisches Instrument der Medienarbeit wird im Vergleich zu allen anderen auf die journalistischen Medien ausgerichteten Massnahmen am häufigsten eingesetzt. In vier von zehn Städten (Bern, Luzern, St. Gallen, Zürich) gehört der Versand von Medienmitteilungen zu einer täglichen Aktivität der zentralen Kommunikationsstelle. In weiteren vier Städten (Basel, Biel, Thun, Winterthur) werden mehrmals pro Woche Medienmitteilungen versendet. In zwei Städten (Fribourg und

Köniz) kommt diese Massnahme mehrmals pro Monat zum Einsatz. Der Vergleich der detaillierten Angaben zeigt, dass in den untersuchten grösseren Städten Medienmitteilungen in der Regel regelmässiger zum Einsatz kommen als in den kleineren Städten. Trotz der Ausnahmen von Basel und Winterthur, die diesbezüglich nicht dem Muster entsprechen, scheinen die zentralen Kommunikationsstellen in grösseren Organisationen mehr schriftlichen Output zuhanden journalistischer Nachrichtenmedien zu generieren als in kleineren Organisationen.

Aus den Ausführungen zur operativen Planung geht hervor, dass die meisten Beschlüsse von Regierungen von einer Medienarbeitsmassnahme begleitet werden. Dies geschieht standardmässig in Form einer geschäftsspezifischen Medienmitteilung oder einer gebündelten Sammelmitteilung, in der jeder Beschluss, der im Rahmen einer ordentlichen Regierungssitzung gefällt worden ist, mit einigen Zeilen dokumentiert wird. Ein solches Bulletin, welches nach jeder ordentlichen Regierungssitzung verschickt wird, gehört nicht zum Standardinstrument jeder Stadtregierung. In einigen Interviews wurde darauf verwiesen, dass nicht alle, sondern nur die aus Sicht der Organisation als öffentlich relevant eingestuft Beschlüsse proaktiv kommuniziert werden. Auf den städtischen Webseiten jedoch werden in der Regel dann überall sämtliche Regierungsbeschlüsse (teils samt Dokumentation) aufgeschaltet.

Die vorgesehenen Medienmitteilungen werden dann zu einem kooperativ festgelegten und durch die zentrale Kommunikationsstelle koordinierten Zeitpunkt zentral versendet. Dieser Zentralversand ist zudem auch unabhängig von der Umsetzung der Regierungsbeschlusskommunikation zu sehen. In neun von zehn Städten ist der Zentralversand von Medienmitteilungen eine Tatsache. Das heisst, dass selbst in der grössten untersuchten Stadtregierungsorganisation (Zürich) die zentrale Kommunikationsstelle alle Medienmitteilungen der Stadtregierungsorganisation an vorab definierte Verteiler versendet.¹⁷

Eine Ausnahme stellt hierbei Basel dar: Laut der Aussage des Kommunikationsverantwortlichen erscheint der Zentralversand aufgrund der Menge des kontinuierlich verbreiteten Materials als wenig sinnvoll. Den dezentralen Stellen wird zwar die technische Infrastruktur zur Verfügung gestellt und ein Verteiler betreut, Medienmitteilungen werden über diese Plattform jedoch dezentral versendet.

Wie aus den Interviews hervorgeht, werden Mediencommuniqués zudem meist über eine Kombination verschiedener Verbreitungskanäle an die Medienschaffenden herangetragen. So versenden die zentralen Kommunikationsstellen die Medienmitteilungen nicht nur via Mailinglisten, sondern schalten diese auch auf der Webseite der Stadtregierungsorganisation auf und verbreiten sie über zentral bewirtschaftete Kanäle wie Twitter oder Facebook. Ohne die genauen Vernetzungsstrukturen der Organisationsprofile auf diesen internetbasierten Plattformen zu kennen und ohne die darüber verbreiteten Inhalte untersucht zu haben, scheint eine zentrale Funktion von Twitter unter anderem darin zu bestehen, die

¹⁷ Ausgenommen sind hier gemäss den Leitlinien der Regierungs- und Verwaltungskommunikation der Stadt Zürich die städtischen Blaulichtorganisationen, Energiewerke und Verkehrsbetriebe. Siehe https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Portal/Downloads/kommunikationsleitlinien/170301_stadt_zuerich_leitlinien_kommunikation.pdf (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

Medienmitteilungen zu verbreiten. Dies legt auch die von vielen Kommunikationsverantwortlichen angegebene Häufigkeit nahe, in der sich zentrale Kommunikationsstellen mit Aktivitäten auf einer Webseite, auf Twitter und in sozialen Netzwerken beschäftigen. Allerdings werden diese Kanäle von einigen Kommunikationsverantwortlichen nicht nur als weitere Vektoren zur Verbreitung von Medienmitteilungen, sondern auch als Alternativen zu den journalistischen Nachrichtenmedien gesehen. So können soziale Netzwerke beispielsweise auch dazu dienen, die Selektionskriterien der Nachrichtenmedien zu umgehen:

«Also, in der Medienarbeit sind die Medien eigentlich dann schlussendlich ein Teil unseres Resultates. Und ich sage jetzt halt auch vielleicht ein wenig provokativ: Ja, wir müssen in solchen Kanälen, Plattformen ausserhalb der Medien arbeiten. Falls auch die Medien ein Thema vielleicht nicht aufgreifen, es vielleicht über andere Kanäle geht» (Interview Köniz).

Ein anderer Kommunikationsverantwortlicher bezeichnet nicht die Medienschaffenden, sondern andere Adressaten als Zielgruppen der Kommunikationsaktivitäten auf internetbasierten Kanälen:

«Das heisst: Was wir in sozialen Medien kommunizieren ist erstens für die Bevölkerung gedacht und nicht für die Medien. Das heisst: Ein wenig mehr Zielgruppen suchen, zum Beispiel die Jugend oder Ausländer, damit wir uns ein wenig besser vernetzen mit diesen Zielgruppen» (Interview Biel).

So können über die diversen Kanäle, die sich auch zur Informationsverbreitung anbieten, die Medienarbeitsmassnahmen von Regierungen auch andere Adressaten erreichen.

Mit der Durchführung von Medienkonferenzen beschäftigen sich Mitarbeitende der zentralen Kommunikationsstelle im Vergleich zum Versand von Medienmitteilungen deutlich seltener. Insgesamt kommen Medienkonferenzen in der Umsetzung seltener zum Einsatz. Beispielsweise zeigen die Geschäftsberichte der Städte St. Gallen (Anzahl Medienmitteilungen: 204; Anzahl Medienkonferenzen: 30)¹⁸, Luzern (328; 34)¹⁹ und Zürich (449; 75)²⁰ für das Jahr 2016 diesen Unterschied auf. Aus Sicht der Kommunikationsverantwortlichen werden Medienkonferenzen eher spärlich eingesetzt, da sie sich mehr im Zusammenhang mit spezifischen Themen eignen: So sind beispielsweise für die Gesamtregierung strategisch bedeutsame Themen (z.B. Abstimmungsvorlagen, überdepartementale Bauprojekte) oder detaillierter zu erläuternde komplexe Themen geeignet. Die Medien sollten nicht einfach eingeladen werden, um PR in eigener Sache zu machen, um sich also über ein Thema mit wenig öffentlicher Relevanz selbst zu inszenieren:

«Das sind politische Journalisten und die werden kaum eine Pressekonferenz besuchen, in der es nur darum geht, ein wenig PR zu machen. Das wird relativ schnell durchschaut. Also ist bei uns ganz klar: Eine Pressekonferenz machen wir dann, wenn wir wirklich ein öffentlich relevantes Thema zu diskutieren und zu vermitteln haben» (Interview Bern).

¹⁸Siehe https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/geschaeftsbericht/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download.ocFile/StadtSG_GB_2016_ES_19042017.pdf (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

¹⁹ Siehe https://www.stadtluzern.ch/_doc_dms/dms-641728839056ff9fd3094586547604/SLU-3249179.pdf (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

²⁰ Siehe https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/politik-der-stadt-zuerich/Publikationen%20und%20Broschueren/Geschaeftsbericht/2016/01_GB16_AV.pdf (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

Betrachtet man die Angaben aus der standardisierten Befragung zu Medienkonferenzen noch etwas genauer, so hat in erster Linie erstaunt, dass in Zürich die zentrale Kommunikationsstelle am seltensten von allen Städten an der Durchführung von Medienkonferenzen beteiligt ist. Hier ist zu bedenken, dass in Zürich nebst der zentralen Kommunikationsstelle zusätzlich dezentrale Kommunikationsstellen in den Departementen institutionalisiert sind (siehe Kapitel 7.2.3). Daher ist in Zürich die Durchführung von Medienkonferenzen – anders als der Versand der Medienmitteilungen – eher eine Sache der Departemente. Jedoch koordiniert auch hier die zentrale Stelle nicht nur den Versand von Medienmitteilungen, sondern auch die Durchführung von Medienkonferenzen.

Diese Koordinationsrolle trifft auf alle anderen untersuchten Fälle ebenfalls zu: Die Terminierung für die Umsetzung der Medienarbeitsmassnahmen wird in den Stadtregierungen über ähnliche Koordinationsinstrumente gesteuert. Vorgesehene Medienkonferenzen werden von den dezentralen Stellen gemeldet, damit die Zentrale eine Gesamtübersicht ausarbeiten kann. Auch wenn das Personal der zentralen Kommunikationsstelle in der effektiven Durchführung von Medienkonferenzen meist eine eher untergeordnete Rolle spielt, findet über sie zumindest eine Koordination statt, so dass sich die dezentralen Stellen im Rahmen ihrer Umsetzungsmassnahmen nicht gegenseitig konkurrieren.

Die bisherigen Ausführungen zur Umsetzung der Medienarbeit haben sich auf die proaktiven Kommunikationsaktivitäten bezogen. Solche Informationstätigkeiten von Amtes wegen basieren auf einer sorgfältigen und kooperativen operativen Planung und Umsetzung. Davon abzugrenzen sind diejenigen Informationsaktivitäten, die grösstenteils nicht vorhersehbar sind und sich daher nicht in vergleichbarer Weise vorbereiten und produzieren lassen. Diese werden nicht von Stellen innerhalb der Organisation ausgelöst, sondern durch Irritationen von ausserhalb der Organisation. Im Folgenden werden daher noch die durch Anfragen von Medienschaffenden ausgelösten organisationalen Aktivitäten thematisiert.

7.1.3.2 Reaktive Medienarbeit

Anders als die bisherigen beschriebenen Umsetzungsprozesse basiert die reaktive Medienarbeit nicht auf einer vorgängigen operativen Planung. Medienschaffende fragen auch unabhängig vom ordentlichen Geschäftsgang bestimmte Informationen der Stadtregierungsorganisationen nach.

Die Darstellung derjenigen Prozesse, die sich auf die Medienarbeit auf Abruf beziehen, ist nun anhand von zwei Szenarien vorzunehmen. Mit ihren Anfragen gelangen Journalisten an verschiedene Stellen innerhalb von Stadtregierungsorganisationen. Grundsätzlich ist hier danach zu unterscheiden, ob sich die Medienschaffenden entweder an die zentrale Kommunikationsstelle oder an dezentrale Stellen in der Kernverwaltung und an die Vorsteher der Departemente, also an Regierungsmitglieder, wenden. In beiden Szenarien nehmen verschiedene Koordinationsprozesse ihren Lauf, die hier kurz beschrieben werden.

Zuerst kann konstatiert werden, dass Anfragen von Journalisten an die zentrale Kommunikationsstelle seltener erfolgen als an dezentrale Stellen in der Kernverwaltung. In Bern und Luzern scheint dies etwas ausgeglichener zu sein. So gelangen in Bern ungefähr die Hälfte aller Anfragen an die zentrale Stelle.

Grund dafür ist gemäss den Aussagen des Interviewpartners das Wissen der Journalisten über die ihnen gebotene Dienstleistung:

«50 Prozent gehen direkt in die Direktionen hinein, 50 Prozent gehen über uns. Über uns gehen 50 Prozent, da die Medien auch eine Dienstleistung erhalten. Sie wissen, dass wenn sie über uns hineinkommen, sie sicher auch eine Antwort erhalten, wenn auch vielleicht eine abschlägige» (Interview Bern).

Und auch in Luzern ist es so, dass die zentrale Stelle sich als Drehscheibe für die journalistischen Anfragen sieht und diese vermehrt dort eingehen:

«Das, was wir nicht planen, sondern was auf uns zurückkommt: Das kommt zu uns. Zum Teil aufgrund unserer Themen, die wir proaktiv geben. Aber auch zum Teil, wenn sie etwas aufgreifen. Und wir sind hier dann die Drehscheibe, die sehr vieles ermöglicht» (Interview Luzern).

In den übrigen Städten ist es eher so, dass Medienschaffende direkt die Mitglieder der Kollegialbehörden angehen. Eine direkte Ansprache ist nicht nur in bevölkerungsmässig kleineren Städten gegeben, in denen direkte Berührungspunkte zwischen Vertretern lokaler Nachrichtenmedien und Regierungsmitgliedern bestehen, wie beispielsweise in Biel, Fribourg, Köniz oder Thun. Zum Beispiel auch in Winterthur sei eine solche Zugänglichkeit im Grunde gegeben. Dies führt dann jedoch auch zu Problemen:

«Also jeder kann ihn haben, der ihn möchte. Also die Journalisten können anrufen und der Stadtrat nimmt ab [...] Und das ist beinahe nicht mehr handhabbar. Denn die Stadträte sind derart ausgebucht, sie sind teilweise gar nicht mehr erreichbar» (Interview Winterthur).

Aufgrund ihrer lokalen Verankerung und ihrer Kenntnis über die Zuständigkeiten innerhalb einer Stadtregierungsorganisation gelangen sie aber oft auch direkt an Chefbeamte oder an hierarchisch weiter unten eingeordnete Sachverständige. Eine Kanalisierung von Anfragen wird oft auch bereits über bereits umgesetzte Massnahmen erreicht: So wird in Medienmitteilungen auf die für ein Geschäft zuständigen Auskunftspersonen verwiesen, zu denen entweder Regierungsmitglieder oder aber andere in der Dezentralen angesiedelte Stellen zählen. Die Angabe von Ansprechpersonen seitens der Organisationen richtet sich auch nach den Bedürfnissen der Nachrichtenmedien. Da Medienschaffende lieber direkt von den zuständigen Politikern oder Fachpersonen der Verwaltung eine Information (oder auch Quotes, die sich entsprechend direkt in der Berichterstattung zitieren lassen) erhalten, enthält man ihnen auch nicht die gewünschten Fachpersonen vor.

Insgesamt sind daher die von den Kommunikationsverantwortlichen geführten zentralen Kommunikationsstellen nicht eigentliches Einfallstor für journalistische Anfragen. Trotzdem macht die reaktive Medienarbeit in manchen untersuchten Fällen einen nicht unwesentlichen Anteil der Arbeit zentraler Kommunikationsstellen aus. Dies hängt mit unterschiedlichen Aktivitäten zusammen, die im Rahmen der folgenden zwei geschilderten Szenarien durch Anfragen von Medienschaffenden ausgelöst werden.

Erstes Szenario: Eingang journalistischer Anfragen bei der zentralen Kommunikationsstelle

Im ersten Szenario geht es um diejenigen Anfragen, die bei der zentralen Kommunikationsstelle eingehen. Diese antwortet unter bestimmten Umständen selbst, jedoch meist erst nach erfolgter Rücksprache

mit den verantwortlichen dezentralen Stellen (interne Vernetzung). Ansonsten vermittelt sie an die entsprechenden dezentralen Stellen weiter (Triage).

Zuerst ist hier die Frage aufzugreifen, in welchen Fällen journalistische Anfragen überhaupt an die Zentrale gelangen. Zum Beispiel wenden sich die nicht in lokalen Nachrichtenmedien tätigen Journalistinnen oft aus Unkenntnis der entsprechenden Organisationsstruktur beziehungsweise der darin agierenden Verantwortungsträger an die Zentrale. Das folgende Zitat zeigt einen weiteren Aspekt auf: So gelangen Anfragen auch an die Zentrale, wenn es sich eher um Recherchearbeiten handelt:

«Nicht konkret: Was hat der Regierungsrat beschlossen, sondern wie steht der Regierungsrat eigentlich zu diesem und jenem Thema? Hat das eine Chance? Anfragen bei denen man merkt, dass die Journalisten erst ein wenig ihre Geschichte vorbereiten» (Interview Basel).

Die Thematik, auf welche sich eine Anfrage von Medienschaffenden bezieht, kann durchaus ausschlaggebend dafür sein, ob sie sich an den Kommunikationsverantwortlichen oder seine Mitarbeitenden wenden. Dies jedoch nur in seltenen Fällen, da in der Regel für jedes Thema die Verantwortlichkeiten in den Departementen bekannt sind. Es kann aber durchaus vorkommen, dass die zentrale Kommunikationsstelle für ein Geschäft verantwortlich zeichnet. So beispielsweise bei Themen, die die Kollegialbehörde insgesamt betreffen. In solchen Fällen, in denen lokal verankerte Medienvertreter sich entweder über die führende Rolle der zentralen Kommunikationsstelle im Klaren sind oder aber die Zuständigkeiten aufgrund einer überdepartementalen Thematik unklar sind, gehen die Anfragen oft zentral ein.

Kommunikationsverantwortliche sind jedoch bei Anfragen von Medienschaffenden keine institutionalisierten Regierungssprecher. Das heisst: Sie sind in der Regel nicht diejenigen Personen, die den Journalisten und Journalistinnen Auskunft zu Regierungsgeschäften erteilen. Dies gilt nebst der reaktiven auch für die zuvor erläuterte proaktive Medienarbeit. In seltenen Fällen jedoch nehmen die interviewten Personen selbst Stellung zu den journalistischen Anfragen, dies in Abhängigkeit vom Thema und von der Situation:

«Es gibt Situationen, in denen dann ich hinstehe. Dies ist dann der Fall, wenn der Gesamtregierungsrat betroffen ist. Auch wenn es darum geht, nicht einen bestimmten Regierungsrat in den Fokus zu stellen, da der Gesamtregierungsrat entweder den Verdienst an einer Geschichte hat oder auch alle ein wenig in der Mitschuld sind. Dann stehe ich hin» (Interview Basel).

Wenn es sich um Themen handelt, die die Gesamtregierung betreffen, dann gehen die journalistischen Anfragen nicht nur vermehrt zentral ein, sondern die Kommunikationsverantwortlichen werden in einigen untersuchten Fällen auch in die Sprecherrolle gesetzt. In anderen Städten wiederum tritt in solchen Fällen eher der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin in dieser Rolle auf (z.B. in Biel, Zürich).

Weitere Situationen, in denen die Kommunikationsverantwortlichen voran geschickt werden, sind solche, in denen eine Antwort aufgrund von Unentschlossenheit im Gremium nicht hinausgeschoben werden soll. Die zentralen Kommunikationsstellen werden daher auch im Rahmen schwieriger Themen von der Regierung als Sprecher eingesetzt:

«Es gibt Fälle, in denen wir das machen. Aber das ist eigentlich selten. Sagen wir das Thema Jihadismus, ein Thema, zu dem niemand sprechen wollte. In diesem Falle habe ich ab und zu etwas gesagt. Aber das ist eine Ausnahme. Also häufig sagen wir etwas, wenn wir nichts sagen. Dann müssen wir sagen, dass wir nichts sagen, oder das wenige» (Interview Winterthur).

Die grossen Kommunikatoren sind in allen Stadtregierungen die demokratisch legitimierten Regierungsmitglieder. Diese haben aus Sicht der Kommunikationsverantwortlichen auch die Aufgabe, sich öffentlich zu rechtfertigen und für ihre Geschäfte gerade zu stehen, sowohl in guten als auch in schlechten Zeiten. Sie stehen in der Kommunikationsverantwortung derjenigen Geschäfte, die sie in die Gesamtregierung einbringen. In der Regel geben die Mitglieder des Regierungsgremiums aber nicht zu allen Themen und Geschäften selbst Auskunft. Ob proaktiv oder reaktiv: Sobald es um politische Komponenten geht, wird jedoch in der Regel ein Regierungsmitglied gegen aussen kommunizieren.

In zweiter Linie geben aber insbesondere sachkompetente Chefbeamte (z.B. Dienststellenleitende in St. Gallen, Abteilungsleitende in Biel, Thun oder Köniz, Amtsleitende in Bern) gegenüber den Medien Auskunft. Zuletzt agieren auch teils tiefer in der Amtshierarchie eingeordnete Stellen als Auskunftspersonen. Wer nebst den Regierungsmitgliedern mit Medienschaffenden spricht, wird in den untersuchten Stadtregierungsorganisationen – und teils in den verschiedenen Departementen einer Stadtregierungsorganisation – unterschiedlich geregelt. Es ist zudem nicht auszuschliessen, dass eine nicht befähigte dezentrale Stelle Informationen verbreitet, obwohl dies nicht mit den oberen Ebenen abgesprochen ist. So kommt es scheinbar immer wieder vor, dass Informationen nach aussen dringen, obwohl diese noch nicht zur Verbreitung vorgesehen waren. Der oder die Fehlbare agiert dann durchaus auch unbewusst:

«Und zum Teil gehen diese auch zu den Abteilungsleitern und fragen: ‘Was habt ihr so für Themen und so?’. Also sie können dort auch ein wenig recherchieren. Und ja, vielleicht sagen sie dann auch einmal ein wenig zu viel, als dass sie eigentlich gerade müssten» (Interview Thun).

Daher werden die entsprechenden Verantwortungsträger in der Zentralverwaltung regelmässig an ihre Kommunikationsverantwortung erinnert, was beispielsweise in regelmässigen Zusammenkünften von Departements-, Direktions- oder Abteilungsleitungen geschieht.

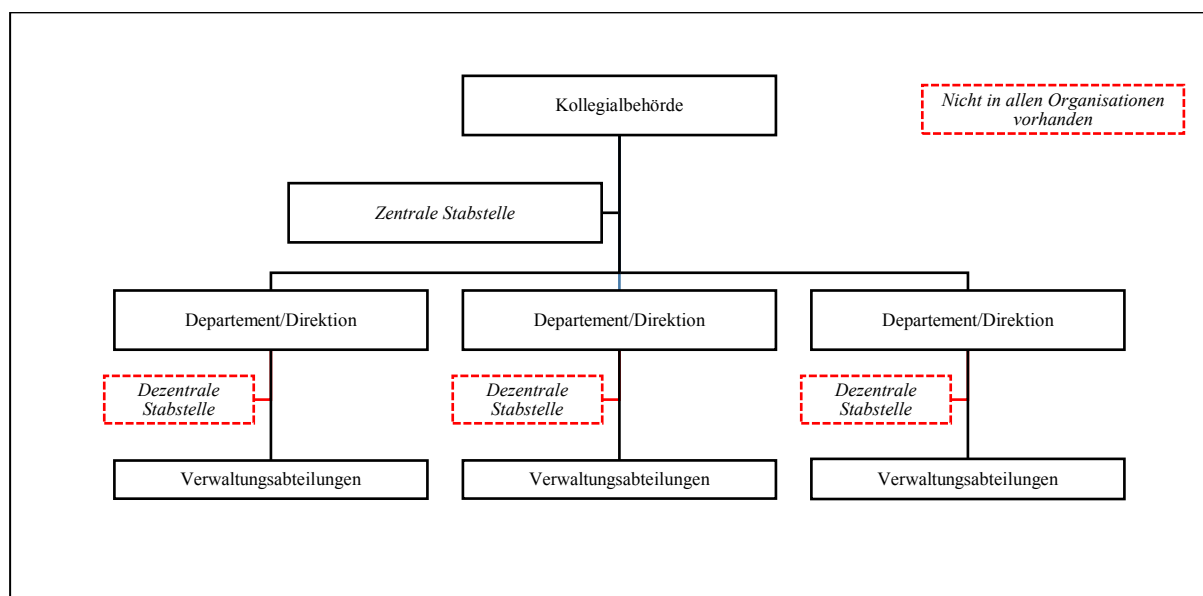
In den meisten Fällen antworten die Kommunikationsverantwortlichen und ihre Mitarbeitenden also nicht selbst. Daher erfolgt in den meisten Fällen eine Triage. Die Medienschaffenden werden also an die dezentralen Stellen weitergeleitet, sofern über die inhaltliche Verantwortlichkeit entsprechend Klarheit besteht. Wenn die Verantwortlichkeiten beispielsweise nicht klar sind, kann in einigen Organisationen eine interne Vernetzung erfolgen:

«Also jemand ruft an und stellt eine Frage auf die wir nicht gleich selbst reagieren können. Dann telefonieren wir relativ rasch mit den zuständigen Generalsekretären. Wir gehen davon aus, dass diese Generalsekretäre relativ nahe sind bei ihrem Direktionsvorsteher oder ihrer Direktionsvorsteherin und sich auch mit ihnen austauschen. Und dann versuchen wir innerhalb dieses kleinen Kreises relativ rasch zu schauen, wie wir uns positionieren: Welches Wording geben wir raus? Wer gibt Auskunft? Wie kanalisieren wir es?» (Interview Bern).

Hierbei erfolgt ein rascher Austausch zwischen der zentralen Kommunikationsstelle und den für die Kommunikation verantwortlichen Stellen in den Departementen. Diese dezentralen Stellen sind – mit wenigen Ausnahmen – keine spezialisierten Stellen (siehe Kapitel 7.2.3).

Zur besseren Nachvollziehbarkeit ist nun kurz ein Aspekt der Binnenstruktur von Stadtregierungen zu rekapitulieren. Die Kernverwaltungen der untersuchten Stadtregierungen gliedern sich in fünf bis neun Departemente oder Direktionen. Jedem dieser Verwaltungsbereiche steht ein Mitglied der Stadtregierung vor. Innerhalb der Departemente oder Direktionen sind (dezentrale) Stabstellen für diverse Aufgaben verantwortlich, unter anderem für die Koordination der Abläufe innerhalb des Verwaltungsbereiches (Abbildung 10).

Abbildung 10: Binnenstruktur von Stadtregierungsorganisationen



Quelle: Eigene Darstellung

Die Leiter dieser dezentralen Stabstellen verfügen nicht selten über umfassende Kompetenzen (z.B. Aufsicht, Prozess- und Verfahrensleitung, Vertretung des Regierungsmitglieds in festgelegtem Rahmen). Bei zentral eingehenden Medienanfragen sind die Leitenden dieser Stabstellen wichtige Ansprechpartner für die Kommunikationsverantwortlichen. Gemeinsam wird das weitere Vorgehen beschlossen und koordiniert. Dabei besteht meist ein erheblicher Zeitdruck, da die Medienschaffenden innert nützlicher Frist eine Antwort erwarten und diese auch bekommen sollen. In Fribourg, Köniz und Thun existieren keine solche Stabstellen auf dezentraler Ebene.

Zweites Szenario: Dezentraler Eingang journalistischer Anfragen

Aus Sicht der Kommunikationsverantwortlichen anforderungsreicher ist die Handhabung von dezentral eingehenden journalistischen Anfragen. Sobald sich jemand an eine Stelle in den Departementen wendet, bleibt dies für die zentrale Kommunikationsstelle in der Regel vorerst verborgen. Das kann insbesondere im Rahmen von Parallelanfragen an verschiedene Stellen in unterschiedlichen Departementen

zu Problemen führen. Dies insbesondere dann, wenn die dezentralen Stellen weder die zentrale Kommunikationsstelle noch andere dezentrale Stellen über eingegangene Anfragen informieren. In den untersuchten Fällen haben sich daher verschiedene Koordinationsprozesse mehr oder weniger ausgebildet. Als optimal erachten es die Kommunikationsverantwortlichen, wenn die dezentralen Stellen die eingehenden Anfragen der zentralen Kommunikationsstelle melden. Über diese Rückmeldungen erhofft man sich eine bessere Koordination und Steuerung der reaktiven Medienarbeit. So lassen sich beispielsweise bei Parallelanfragen die Antworten seitens der Stadtregierungsorganisation steuern:

«Bei Parallelanfragen, also die Medien möchten ja in der Regel Kontroversen darstellen. Und wenn jetzt das Amt X angefragt wird, dann hat das Amt X, gemäss Prozesshandbuch, die Verpflichtung, mir oder jemandem der Kommunikation zu berichten, dass es eine Anfrage von diesem Medium zu diesem und jenem Thema erhalten hat. Und dann erhalte ich vielleicht vom Amt Y auch den Bescheid. Dann weiss ich: Aha, eine Parallelanfrage: Gefährlich. Jetzt müssen wir diese Sache abgleichen» (Interview St. Gallen).

Eine Meldung von eingegangenen Anfragen wird aber nicht zwingend direkt an die zentrale Kommunikationsstelle gemacht. In sieben von zehn untersuchten Stadtregierungsorganisation existieren die oben erwähnten dezentralen Stabstellen in Form von General-, Departements- oder Direktionssekretariaten. Diese Stabstellen der Departemente sind unter anderem Bindeglied zwischen den Verwaltungsabteilungen und den Stabstellen der Kollegialbehörde. Die Stabstellen der Kollegialbehörde wiederum sind Bindeglied zwischen diesen dezentralen Stabstellen und der Kollegialbehörde. Wie bereits in den Prozessen der operativen Planung hervorgehoben, bündeln sich in den zentralen Stabstellen der Regierung die Informationsströme der Departemente hinsichtlich der Regierungsgeschäfte. In den dezentralen Stabstellen wiederum laufen die Fäden des entsprechenden Departementes zusammen. In einigen dieser untersuchten Organisationen erfolgen daher zuerst Koordinationsprozesse innerhalb der Strukturen der Departemente:

«Auf Direktionsebene ist ganz klar, dass die einzelnen Fachbereiche, Bereiche, Abteilungen usw. bei Medienanfragen zwingend Rücksprache mit ihrem Generalsekretariat nehmen müssen. Und jedes Generalsekretariat entscheidet dann: Wir können Auskunft geben. Oder: Wir möchten es koordinieren mit dem Informationsdienst. Oder: Wir möchten es ganz auf Ebene des Informationsdienstes anheben» (Interview Bern).

So sind zum Beispiel in Bern die Generalsekretariate in erster Linie für die Koordination der dezentral eingehenden journalistischen Anfragen verantwortlich. Sie prüfen und entscheiden darüber, ob Anfragen auf eigene Faust beantwortet, mit anderen Generalsekretariaten oder dezentralen Stellen koordiniert oder gar an die zentrale Kommunikationsstelle delegiert werden. Im letztgenannten Falle wird also die zentrale Kommunikationsstelle in den Prozess involviert und zum Beispiel für eine departementsübergreifende Koordination beigezogen. Jedoch nur selten – und hier wird wiederum auf die nicht institutionalisierte Sprecherrolle der befragten Kommunikationsverantwortlichen verwiesen – wird eine journalistische Anfrage gar zur Beantwortung an die Stabstelle der Kollegialbehörde weitergeleitet.

Dieser Koordinationsmechanismus zwischen dezentralen Stellen untereinander sowie zwischen dezentralen und zentralen Stellen einer Stadtregierungsorganisation ist in den untersuchten Fällen unterschiedlich stark ausgeprägt oder geregelt. So kennt zum Beispiel die Stadt St. Gallen ein System, in dem die eingehenden Anfragen der zentralen Kommunikationsstelle gemeldet werden müssen. Die Anfragen

werden dann auf einer elektronischen Plattform hinterlegt, wodurch kontinuierlich die Basis für eine Koordination der reaktiven Medienarbeit geschaffen wird:

«Wir erfassen auch jede Medienanfrage, die hineinkommt, in einem Cockpit. [...] Und dort hinein schreiben wir dann auch: Welches Medium hat zu welchem Thema wen angefragt? Und dann wird es sogar mit dem Output verknüpft. Also, dass wir Verlinkungen machen: Das war dann der Output beim Radio, das kam vielleicht im Fernsehen, das war in Print drin» (Interview St. Gallen).

Dieses zentral gesteuerte Instrument wird in St. Gallen nicht nur zu Koordinationszwecken sondern auch zur Evaluation der reaktiv (und auch proaktiv) umgesetzten Medienarbeitsmassnahmen eingesetzt.

In den meisten Fällen funktioniert dieses Rückmeldungssystem an die zentralen Kommunikationsstellen relativ zuverlässig, sofern man auch regelmässig an solche Richtlinien erinnere. In einigen Fällen greift dieser Mechanismus aber auch nur bedingt, so dass insbesondere die zentrale Kommunikationsstelle entweder nicht immer oder fast nie darüber Bescheid weiss, was im Rahmen journalistischer Anfragen an die Medien kommuniziert worden ist. In einem Untersuchungsfall, in dem zumindest die proaktive Medienarbeit der gesamten Stadtregierungsorganisation vornehmlich zentral erfolgt, ist die Koordination der reaktiven Medienarbeit nicht in vergleichbarer Art und Weise institutionalisiert, wie dies in den anderen untersuchten Organisationen der Fall zu sein scheint:

«Aber das Problem dabei ist, dass wir nicht wissen, wer spricht und wer was sagt. Und dass wir oft in den Zeitungen lesen: ‘Aha, der hat dies und das gesagt’» (Interview Fribourg).

Zusammenfassend kann nun im Hinblick auf die Umsetzungsprozesse der Medienarbeit folgendes konstatiert werden: In der proaktiven Medienarbeit setzen Stadtregierungen nach wie vor stark auf die klassischen Instrumente der Medienarbeit, so insbesondere auf Medienmitteilungen. Diese sind nach wie vor ein probates und äusserst häufig eingesetztes Mittel der externen Kommunikation. Dies erscheint vor dem Hintergrund des nach wie vor hohen Stellenwertes journalistischer Nachrichtenmedien als Kommunikationsadressaten nicht weiter verwunderlich. Internetbasierte Kommunikationsmedien scheinen über alle Städte hinweg jedoch nur in minimal tieferer Kadenz eingesetzt zu werden. Wie die Interviewdaten zeigen, werden über diese Kanäle jedoch häufig auch alle Medienmitteilungen versendet. So werden die Medienarbeitsmassnahmen über eine Kombination verschiedener Kanäle umgesetzt, so dass z.B. Medienmitteilungen via Mailverteiler, Newsletter, Twitter und soziale Netzwerke verbreitet werden.

Für die reaktive Medienarbeit haben sich einige Koordinationsprozesse nachzeichnen lassen, die an verschiedenen Stellen innerhalb der Stadtregierungsorganisation ausgelöst werden. So vernetzt sich die zentrale Kommunikationsstelle intern im Falle von bei ihr eingehenden Anfragen. Die zentrale Stelle wird meist auch in die Koordinationsprozesse miteinbezogen, sobald dezentrale Stellen journalistische Anfragen erhalten. Eine Bearbeitung journalistischer Anfragen erfolgt jedoch nicht in jedem Fall unter Einbezug der zentralen Stabstelle. Diesbezüglich liegt die Verantwortung auch bei vorhandenen dezent-

ralen Stabstellen. Was jedoch in fast allen untersuchten Organisationen geschieht: Eingegangene Anfragen von Medienschaffenden werden zu Zwecken der Koordination bei der zentralen Kommunikationsstelle gemeldet.

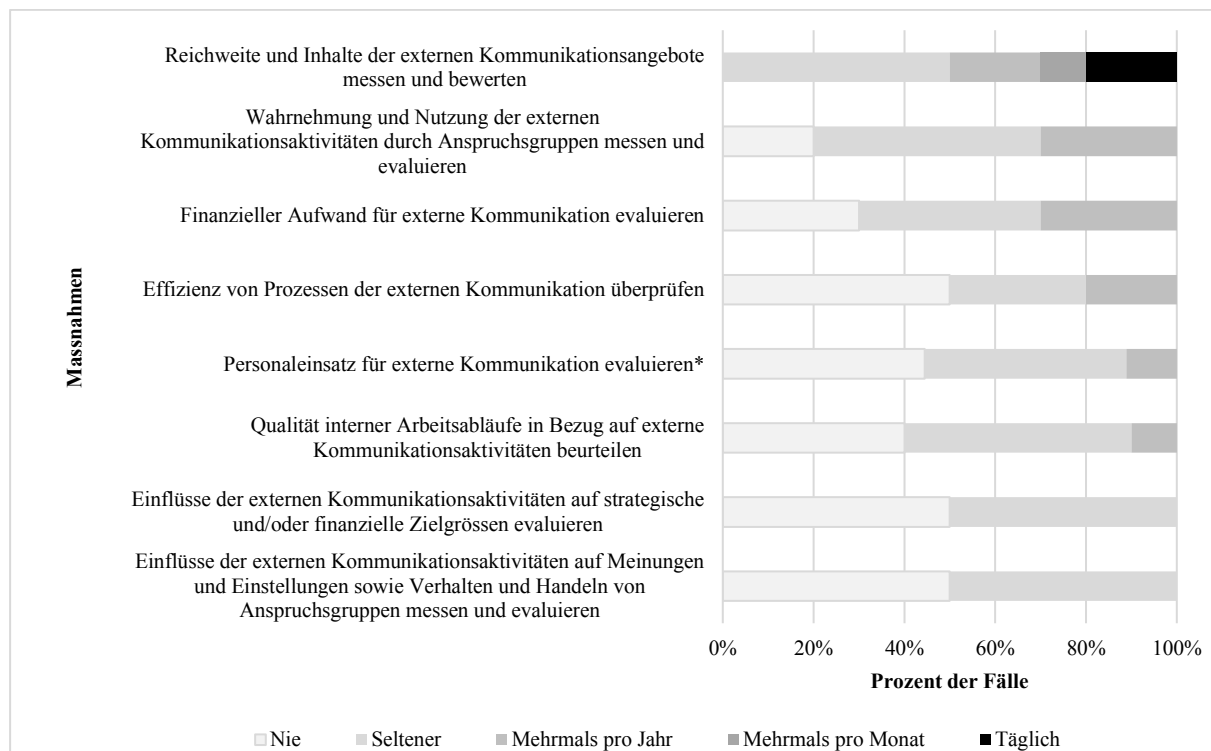
Über alle Organisationen hinweg sind die Kommunikationsverantwortlichen keine Sprecher der Kollegialbehörden. Sie treten nur in seltenen Fällen und spezifischen Situationen als Auskunftspersonen gegenüber den Medienschaffenden auf. Ansonsten erteilen insbesondere die über direkte Volkswahlen legitimierten Regierungsmitglieder, die Chefbeamten und teils auch die Beamten in den tieferen Regionen der Organisationshierarchie die Medienauskünfte.

7.1.4 Evaluation im Medienarbeitsmanagement

Im letzten Teilkapitel zu den Prozessdimensionen werden diejenigen organisationalen Aktivitäten besprochen, die sich auf die Evaluation beziehen. In der Darstellung sind erstens Ergebnisse der Onlinebefragung aufgezeigt. Zweitens kann auf die Interviews zurückgegriffen werden, in denen nach Effektivitätskontrollen und Qualitätssicherungssystemen in der Medienarbeit gefragt wurde.

In der standardisierten Onlinebefragung wurden die Kommunikationsverantwortlichen gebeten, die Häufigkeit anzugeben, in der sie oder ihre Mitarbeitenden sich mit verschiedenen Evaluationsmassnahmen beschäftigen. Die Ergebnisse dazu sind in Abbildung 11 ersichtlich.

Abbildung 11: Einsatz von Massnahmen der Evaluation externer Kommunikationsaktivitäten



Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf den Daten der standardisierten Onlinebefragung (n=10; * n=9); «Im Folgenden geht es um Instrumente und Massnahmen, mit denen Regierungen die Effektivität ihrer externen Kommunikationsaktivitäten evaluieren können: Wie häufig werden diese Instrumente und Massnahmen eingesetzt bzw. beschäftigen sich Mitarbeitende der Kommunikationsstelle mit diesen?»; Skala: «Nie», «Seltener», «Mehrmals pro Jahr», «Mehrmals pro Monat», «Mehrmals pro Woche», «Täglich».

Auffallend ist, dass viele der abgefragten Massnahmen rund in der Hälfte der untersuchten Organisationen – zumindest im Hinblick auf die externen Kommunikationsaktivitäten der Kollegialbehörde – nicht zum Einsatz kommen. Einflüsse der externen Kommunikationsaktivitäten auf strategische und finanzielle Zielgrössen der Organisation sowie auch auf Meinungen, Einstellungen, Verhalten und Handeln von Anspruchsgruppen werden je zur Hälfte nie bis seltener als mehrmals pro Jahr gemessen. Die Qualität interner Arbeitsabläufe, der Einsatz personeller Ressourcen werden in neun, die Effizienz von Prozessen in acht und der finanzielle Aufwand sowie beispielsweise die Nutzung externer Kommunikationsaktivitäten durch Anspruchsgruppen in sieben von zehn Fällen kaum evaluiert. Lediglich die Reichweiten der externen Kommunikationsangebote werden von allen Städten gemessen und bewertet. Jedoch gilt auch für diese Massnahme, dass lediglich zwei Kommunikationsstellen sich täglich (St. Gallen und Winterthur) damit zu beschäftigen scheinen. Alle anderen machen dies maximal mehrmals pro Monat. Diese Angaben zeigen, dass nur sehr wenige Organisationen systematisch die externen Kommunikationsaktivitäten der Regierung evaluieren. Falls evaluiert wird, dann nur in einem Bereich des Gesamtprozesses der Medienarbeit: Am ehesten wird die Resonanz von umgesetzten Kommunikationsaktivitäten in der journalistischen Berichterstattung durchgeführt, dies im Sinne einer Erfolgs- beziehungsweise einer Ergebniskontrolle.

Auch in den leitfadengestützten Interviews wurden die Kommunikationsverantwortlichen nach Evaluationsmassnahmen gefragt. Eine Frage thematisierte mögliche Effektivitätskontrollen und Qualitätssicherungssysteme hinsichtlich der Medienarbeit. Ähnlich wie die quantitativen Daten hat sich auch in den Gesprächen gezeigt, dass in den untersuchten Stadtreierungsorganisationen nur in wenigen Fällen systematische Erfolgs- sowie Prozesskontrollsysteme institutionalisiert sind. Jedoch sind aus den Auswertungen der transkribierten Interviews einige Kategorien hervorgegangen, die Möglichkeiten aufzeigen, wie man die umgesetzten Medienarbeitsmassnahmen sowie auch weitere Teilbereiche des Gesamtprozesses zu evaluieren versucht. Im Folgenden werden nun diese Evaluationsprozesse anhand der Kategorien «Evaluation umgesetzter Medienarbeitsmassnahmen» und «Feedbackmechanismen» dargestellt.

Evaluation umgesetzter Medienarbeitsmassnahmen

Die Prozesse, die im Hinblick auf die Evaluation umgesetzter Medienarbeitsmassnahmen durchgeführt werden, stehen in enger Verbindung mit den in Kapitel 7.1.1.2 diskutierten Typen der institutionalisierten Medienbeobachtung. Die Pressespiegel dienen so auch als Basis für die Evaluation. Über diese Verbindung zwischen Prozessen der Situationsanalyse und Evaluationsprozessen zeigt sich der zyklische Gesamtprozess des Medienarbeitsmanagements: Die Evaluation der Medienarbeit bildet einerseits Teil einer Erfolgskontrolle. Andererseits bildet sie allenfalls wiederum die Basis für die zukünftige Medienarbeit. Die Erfolgskontrolle kann quantitative wie auch qualitative Dimensionen abdecken. So wird beispielsweise die auf einer Medienmitteilung oder Medienkonferenz basierende Berichterstattung in verschiedenen Medien als Indikator für die Reichweite der umgesetzten Medienarbeitsmassnahme konzi-

piert. Qualitative Masse beziehen sich hingegen darauf, wie die umgesetzten Massnahmen von Medienschaffenden aufgegriffen und dargestellt werden. So verweist zum Beispiel ein Interviewpartner auf die hohe Übernahmequote der Inhalte von Medienmitteilungen:

«Also, was wir machen mit diesen Argus-Sachen. Wir schauen diese an und sehen dann: Wie sind unsere Medienmitteilungen aufgenommen worden. Und wir stellen einfach fest, dass diese zunehmend – eben auch aufgrund des Druckes, unter denen die Medien stehen – zum Teil eins zu eins abgedruckt werden. Also wir haben eine relativ hohe Erfolgsquote» (Interview Thun).

Das Zitat basiert zwar nicht auf einer empirisch gestützten Analyse, jedoch verweist es auf einen vielfach kritisch diskutierten «cut-and-paste journalism» (Erdal, 2009, S. 228). Aus der Perspektive von Organisationen ist eine solche quasi eins-zu-eins-Übernahme ihrer Botschaften durch Medienschaffende natürlich durchaus erstrebenswert.

Insgesamt kann daher konstatiert werden, dass die Evaluation umgesetzter Massnahmen grösstenteils im Rahmen der in Stadtregierungsorganisationen institutionalisierten Medienbeobachtungssysteme erfolgt. Jedoch sind die Typen nicht deckungsgleich, wie Tabelle 4 zeigt.

Tabelle 4: Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Typen der Evaluation umgesetzter Massnahmen

Evaluation umgesetzter Massnahmen	Untersuchungsfall
Typ 1: Systematische, regelmässige Evaluation umgesetzter Medienarbeitsmassnahmen durch zentrale Kommunikationsstelle	St. Gallen
Typ 2: Eher systematische, regelmässige Evaluation umgesetzter Medienarbeitsmassnahmen durch zentrale Kommunikationsstelle	Bern, Thun, Winterthur
Typ 3: Evaluation umgesetzter Medienarbeitsmassnahmen durch zentrale Kommunikationsstelle nur im Einzelfall	Basel, Fribourg, Köniz, Luzern
Typ 4: Keine Evaluation umgesetzter Medienarbeitsmassnahmen durch zentrale Kommunikationsstelle	Biel, Zürich

Quelle: Eigene Darstellung

Eine systematische und regelmässige Evaluation umgesetzter Medienarbeitsmassnahmen durch die zentrale Kommunikationsstelle findet in St. Gallen statt (Typ 1). Die täglichen Pressespiegel, die auf einer betriebsexternen Recherche basieren, umfassen unter anderem diejenigen Beiträge journalistischer Nachrichtenmedien, die sich auf proaktive wie auch reaktive Medienarbeitsmassnahmen der Stadtregierung beziehen lassen. Wie bereits weiter oben beschrieben, wird dieser Pressespiegel hier innerhalb der Organisation via Mail und Intranet verbreitet. Das heisst: Die zentrale Stelle erbringt diesbezüglich eine Dienstleistung für die dezentralen Stellen der Organisation. Auch journalistische Anfragen werden in einem System erfasst. Über eine Kombination werden sodann Querverbindungen ersichtlich, die für Situationsanalysen wie auch für Erfolgskontrollen einen Nutzen stiften: Die Berichterstattung wird also auch mit den effektiv umgesetzten Medienarbeitsmassnahmen verknüpft.

Dies ist auch in den Städten Bern, Winterthur und Thun weitgehend der Fall (Typ 2). Jedoch konnte auf Basis der Interviewdaten für keinen dieser Fälle eine mit St. Gallen vergleichbare täglich ablaufende

Systematik nachgezeichnet werden. Für Bern kann hier die Antwort des Kommunikationsverantwortlichen in der Onlinebefragung herangezogen werden: Gemäss seinen Angaben werden Reichweite und Inhalte externer Kommunikationsangebote nur sehr selten gemessen. Das Medienbeobachtungssystem der Organisation verweist jedoch auf eine eher systematische Beobachtung der Berichterstattung, in der auch Artikel begutachtet, erfasst und gewürdigt werden, die auf proaktiv oder reaktiv umgesetzter Medienarbeit beruhen. In Thun wird im Unterscheid zu St. Gallen die Medienberichterstattung basierend auf einer wöchentlich zugeliferten Recherche evaluiert. Man betreibt also keine tägliche Erfolgskontrolle. Für Winterthur gibt der stellvertretende Kommunikationsverantwortliche zwar im Onlinefragebogen sowie im Interview an, täglich eine entsprechende Kontrolle durchzuführen. Diese basiert jedoch auf einer Eigenrecherche und aus seinen Aussagen lässt sich nicht auf eine mit St. Gallen vergleichbare Systematik und Regelmässigkeit schliessen.

In Basel, Fribourg, Köniz und Luzern (Typ 3) erfolgt die Messung des Outputs durch die zentrale Kommunikationsstelle nur im Einzelfall. Die Aussagen der Kommunikationsverantwortlichen lassen darauf schliessen, dass eine genauere Beobachtung der Medienberichterstattung im Hinblick auf quantitative und qualitative Masse nur in speziellen Fällen geschieht. Eine Evaluation erfolgt zudem nicht über extern eingekaufte Recherchen, sondern basiert auf einer Eigenrecherche. Da man in der Regel darüber Bescheid weiss, welche Medienvertreter beispielsweise eine Medienkonferenz besucht haben, sind die Medienangebote bekannt, in denen nach Artikeln zum behandelten Thema zu suchen ist:

«Man weiss, dass sie an einer Medienkonferenz waren. Dann checken wir natürlich, was sie berichtet haben und so weiter und so fort. Das könnte man sicherlich noch ein wenig konsequenter machen» (Interview Luzern).

Die Abgrenzung zu den anderen Typen liegt hier einerseits in der Regelmässigkeit der Durchführung einer Erfolgskontrolle und andererseits in der Übermittlung deren Resultate an andere Stellen innerhalb der Organisation begründet. So funktioniert in Basel das Medienbeobachtungssystem zwar weitgehend identisch wie in Bern, jedoch wird erstens explizit erwähnt, dass eine quantitative Kontrolle der Medienberichterstattung wohl eher – falls überhaupt – in den Departementen stattfindet. Im Einzelfall wird aber auch in der zentralen Kommunikationsstelle genauer hingeschaut und beispielsweise nach einer durchgeführten Medienkonferenz die qualitative Resonanz in der Berichterstattung erfasst. Dies geschieht insbesondere dann, wenn Themen behandelt worden sind, bei denen negative Reaktionen erwartet werden können:

«Und natürlich auch das Image der Regierung, welches da auch ein wenig bedroht war, sagen wir es einmal so. Und darum war es da wichtig, einmal genau hinzuschauen und das haben wir dann natürlich genau beobachtet. Aber auch in dem, dass wir dann halt noch zusätzliche Zeitungen in diesen Kreis miteinbezogen haben. Und wichtig ist auch, so denke ich: Wir haben es dann zusammen diskutiert. Und das war für uns so das qualitative Medienmonitoring» (Interview Basel).

In Zürich und in Biel erfolgt jeweils keine Erfolgskontrolle auf zentraler Ebene (Typ 4). Die Kommunikationsverantwortlichen der beiden Organisationen verweisen beide darauf, dass dies in den Departe-

menten beziehungsweise in den Direktionen geschieht. Während in Zürich die zentrale Stelle den täglichen Pressespiegel koordiniert, welcher von den dezentralen Kommunikationsstellen für ihre eigenen Auswertungen verwendet werden kann, ist dies in Biel anders. So ist es durchaus möglich, dass in der grössten untersuchten Organisation eine dezentrale Evaluation umgesetzter Massnahmen durchgeführt wird.

«Und also sie können mit diesem Instrument, welches wir ihnen zentral zur Verfügung stellen, machen was sie möchten. Man kann auch noch andere Auswertungen machen. Aber wie viele sie dort machen, das bleibt mir eigentlich auch im Verborgenen» (Interview Zürich).

Auch in Biel scheinen dezentrale Evaluationsprozesse hinsichtlich umgesetzter Massnahmen nicht ausgeschlossen. Die Regierungsmitglieder würden eine Erfolgskontrolle aber mit ihren eigenen Mitarbeitenden und nicht über die zentrale Stabstelle machen.

Interessant erscheinen natürlich die Gründe dafür, weshalb diese ergebnisorientierten (sowie auch weitere im Rahmen der Onlinebefragung abgefragten Evaluationsmassnahmen) nur von entsprechend wenigen Organisationen und zudem sehr selten eingesetzt werden. Wie die Interviewdaten zeigen, werden systematische Evaluationsmassnahmen als ressourcenaufwendig sowie auch als komplex wahrgenommen:

«Das kenne ich noch von Agenturzeiten her: Dass die Unternehmen immer mit einem Auftrag verlangt haben, dass genau dieser Satz dann genau in so vielen Medien berücksichtigt wird. Das ist halt immer schwierig. Also wir machen es nicht. Ich finde es einfach sehr kompliziert und ich habe mich auch schon mit den verschiedenen Mess- und Evaluationsmethoden beschäftigt. Die meisten sind sehr aufwendig und sehr teuer. Und das lohnt sich nicht. Denn der Punkt ist nämlich: Wir kommunizieren derart viel. Es gehen dauernd derart viele Medienmitteilungen raus. Und das alles zu evaluieren, das wäre unglaublich teuer» (Interview Basel).

Nebst diesen rein ergebnisorientierten Evaluationsmassnahmen, die sich auf die Resonanz einer proaktiv oder reaktiv umgesetzten Medienarbeitsmassnahme beziehen, existieren daneben auch solche Massnahmen, die sich auf andere Bereiche des Medienarbeitsmanagements beziehen.

Betriebsinterne und -externe Feedbackmechanismen

Unter die Kategorie der «Feedbackmechanismen» fallen diejenigen Massnahmen, in denen der Fokus darauf liegt, wie interne Abläufe des Medienarbeitsmanagements evaluiert und in der Folge optimiert werden können. In der Regel basiert eine solche Evaluation auf dem Feedback zwischen verschiedenen an der Leistungserstellung beteiligten Stellen. Feedbacks werden zum Beispiel im Rahmen von regelmässig stattfindenden Besprechungen oder auch eher informell in bilateralen Gesprächen eingeholt beziehungsweise gegeben. Zudem sind diese Mechanismen danach zu unterscheiden, von wem die Feedbacktätigkeit jeweils ausgeht: Wer gibt wem eine Rückmeldung in Bezug auf welche Aktivitäten im Medienarbeitsmanagement?

Erstens erfolgen gegenseitige Würdigungen und Optimierungsvorschläge betriebsintern zwischen zentralen und dezentralen Stellen. Auch die Regierung beziehungsweise deren Mitglieder sind in solche Prozesse involviert. Gegenseitige Rückmeldungen dienen dazu, interne Arbeitsprozesse zu überprüfen

und zu optimieren. So spiegeln die Kommunikationsverantwortlichen zum Beispiel im Rahmen von Nachbesprechungen durchgeführter Medienkonferenzen oder direkt auch im Rahmen der Regierungssitzungen die Leistungen von Personen, die gegenüber den Medien gesprochen haben. Als Basis dient dabei eine direkte Beobachtung des Auftretens einer Auskunftsperson – seien es nun Regierungsmitglieder oder sachverständige Beamte – an einer Medienorientierung. Oder es wird darauf zurückgeschaut, was, wen und wie Medienschaffende in ihren Berichten zitiert oder berücksichtigt haben. Auch diese Besprechungen sind jedoch hauptsächlich ergebnisorientiert, fokussieren also das, was aus der Umsetzung von Medienarbeitsmassnahmen resultiert ist.

Nicht nur die dezentralen Stellen erhalten Rückmeldungen, auch die Kommunikationsverantwortlichen sind Empfänger von Feedbacks. Wie dieses an die zentrale Kommunikationsstelle gelangt, hängt wohl damit zusammenhängen, ob und wie Zusammenkünfte zwischen den am Gesamtprozess beteiligten Stellen in einer Organisation institutionalisiert sind (siehe Kapitel 7.2.2.2). So treffen sich in einigen Städten die Kommunikationsverantwortlichen regelmässig mit den Leitern der dezentralen Stabstellen. Beispielhaft dafür steht das folgende Statement:

«Also in diesen regelmässigen Sitzungen mit den Generalsekretären findet eigentlich ein Feedback statt: Dort erhalten wir – es gibt jetzt in diesem Sinne kein Controlling oder so – ein Feedback darüber, wie zufrieden man mit unserer Dienstleistung ist» (Interview Bern).

Wenn also beispielsweise im Rahmen dieser Treffen zwischen den Generalsekretären und der zentralen Kommunikationsstelle solche Feedbacks erfolgen, dann geschieht dies in einem stärker dazu vorgesehenen Rahmen, als wenn Feedbackmechanismen eher ad hoc und bei Bedarf greifen.

Zweitens sind diejenigen Feedbackmechanismen hier kurz zu besprechen, die sich auf betriebsexternes Feedback von verschiedenen Anspruchsgruppen abstützen, so beispielsweise auf die Inputs von Medienschaffenden an die Kommunikationsverantwortlichen. Die meisten der untersuchten Stadtregierungen organisieren in der Regel einmal pro Jahr eine Medienbegegnung. Die Journalistinnen und Journalisten, die über Belange der Stadtregierungsorganisation berichten, werden zu einem gegenseitigen Austausch eingeladen. Im Rahmen dieser Begegnungen erhalten die Kommunikationsverantwortlichen ein direktes Feedback von den Hauptzielgruppen der Medienarbeitsmassnahmen:

«Also wir machen einmal pro Jahr auch mit den Medien einen solchen Medienkaffee, an dem man einen gewissen Austausch macht: Liegen wir da richtig, was wir machen? Ist die Intensität gut? Ist die Zusammenarbeit gut? So in diesem Sinne. Und so haben wir einfach immer gute bis sehr gute Feedbacks» (Interview Köniz).

Dabei stehen in diesen Treffen nicht inhaltliche Aspekte der Medienarbeit im Vordergrund, sondern die Zusammenarbeit und insofern das organisatorische Abstimmen von Kommunikationsstelle und Medienschaffenden. Anzumerken ist hier, dass diese Begegnungen von den Stadtregierungen nicht ausschliesslich – oder womöglich auch nicht hauptsächlich – durchgeführt werden, um sich der Zufriedenheit der Medienschaffenden mit der Art und Weise der Medienarbeit zu versichern. Viel eher scheint es

sich auch um ein Instrument im Beziehungsmanagement zu handeln. Eine gegenseitige persönliche Bekanntschaft kann allenfalls auch eine gewisse Zurückhaltung der Medienschaffenden gegenüber der Organisation begünstigen:

«Und das gibt dort auch ein Netzwerk. Man kann miteinander ganz anders umgehen, wenn man einander einmal gesehen hat, als wenn man einfach nur immer den Namen ‘Müller’ in der Zeitung liest, was dieser mir auf dem Schwanz herumtrampelt. Aber wenn ich diesen Müller einmal sehe, gibt dies dem Müller auch eine gewisse Beisshemmung. Das ist auch ein wenig gewollt, aber nicht nur. Aber es gibt eine gewisse Nähe und ein gegenseitiges Vertrauen. Und damit arbeiten wir sehr gut» (Interview Luzern).

Feedbacks der Medienvertretenden können aber auch über andere, nicht in dieser Art institutionalisierte Wege in die Organisation hineingelangen. Auch informelle Gespräche dienen dazu, die Zufriedenheit der wichtigen Adressaten von Stadtregierungen zu eruieren und Optimierungspotential zu erkennen:

«Mit den wichtigsten Medienschaffenden treffe ich mich immer wieder, unregelmässig, und versuche anhand dieser Mittagsgespräche beispielsweise einmal zuzuhören, wo dass sie zufrieden sind mit unserer Dienstleistung und wo dass sie unzufrieden sind mit unserer Dienstleistung. Und ich versuche dies dann auch anzupassen» (Interview Bern).

Auf diese Weise gesammelte Informationen können sich in einer Anpassung der Prozesse seitens der Organisation niederschlagen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang gemäss Äusserungen eines Interviewpartners auch immer zu bedenken: Die journalistischen Nachrichtenmedien verfolgen ihre eigenen Interessen. Im Rahmen solcher Medienbegegnungen ergeben sich wertvolle Rückmeldungen, jedoch sind organisationale Aktivitäten nicht in jedem Falle danach auszurichten:

«Wir hatten zum Beispiel einmal das Thema Social Media. Und da hatten wir zu Beginn ein wenig die Strategie: ‘Wir machen eher nichts, eher zurückhaltend’. Und dann diskutierte ich dies einmal mit dem Chefredaktor des Thuner Tagblattes. Und er sagte: ‘Ja, ich finde das gut, ihr müsst da nicht mehr machen’. Bis ich kapiert habe: Äh, das ist ja gar nicht in seinem Interesse, dass wir mehr machen. Weil: Je mehr wir in diesem Bereich selbst aktiv kommunizieren, desto weniger liest jemand noch die Zeitung» (Interview Thun).

Insgesamt ist auf Basis der erhobenen Daten zu konstatieren, dass die bestehenden Evaluationsmassnahmen in den untersuchten Organisationen sehr ergebnisorientiert und eher qualitativer Natur sind. Das heisst, die Ergebniskontrollen fokussieren die Resonanz der umgesetzten Massnahmen in der Berichterstattung journalistischer Nachrichtenmedien. Sie basieren weniger bis gar nicht auf Kennzahlen, sondern mehr auf Würdigungen und Feedbacks gegenüber jenen Stellen, die ein Regierungsgeschäft gegen aussen vertreten oder in die Leistungserstellung involviert sind. Ansätze, die sich mehr auf den Gesamtprozess beziehungsweise nebst dem Ergebnis auch auf die Leistungserstellung (z.B. Umweltbeobachtung oder die operative Planung) beziehen, finden sich kaum, sieht man von den betriebsinternen und -externen Feedbackmechanismen ab.

7.2 Institutionalisierte Organisationsstrukturen der Medienarbeit

Basierend auf dem Analysemodell werden in diesem Abschnitt die (betriebs-)internen Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit von Schweizer Stadtregierungen dargestellt. Diese Dimensionen

beziehen sich auf die formalen Organisationsstrukturen der Medienarbeit. Institutionalisierte Organisationsstrukturen der Medienarbeit zeigen sich erstens in der Eingliederung der Kommunikationsstellen im Organigramm sowie in ihrer Einbindung in Entscheidungsgremien (Machtdimension bzw. Hierarchie), zweitens in mehreren Subdimensionen der Autonomie von Kommunikationsstellen hinsichtlich der Medienarbeit (Autonomiedimension bzw. Delegation und Koordination) und drittens im Grad der funktionalen Differenzierung der Medienarbeit in einer Stadtregierungsorganisation (Spezialisierungsdimension bzw. Arbeitsteilung).

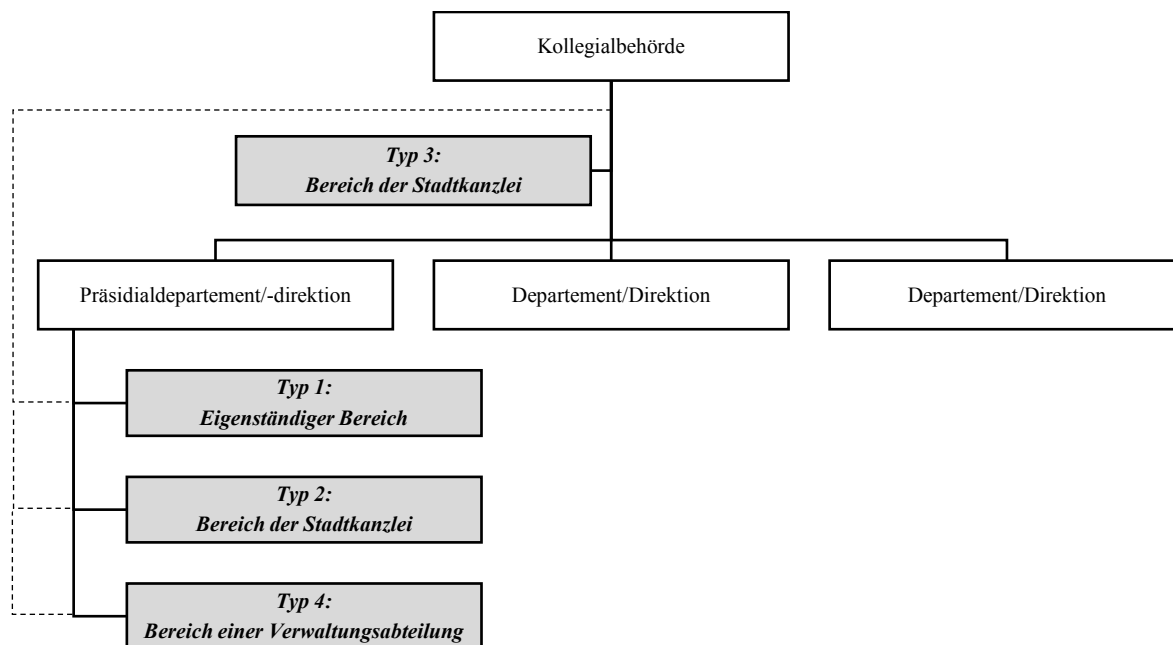
7.2.1 Hierarchische Eingliederung & Einbindung in Regierungssitzung

In der ersten internen Dimension der Institutionalisierung – der Machtdimension – werden zwei Kategorien der formalen Organisationsstruktur von Stadtregierungsorganisationen fokussiert: Die hierarchische Eingliederung der zentralen Kommunikationsstelle der Kollegialbehörde im Organigramm und die Einbindung derselben in zentrale und dezentrale Entscheidungsgremien. In diesem Zusammenhang geht es um die institutionalisierten Machtbefugnisse der zentralen Kommunikationsstelle in einer Stadtregierungsorganisation. Hierzu sind im Leitfadeninterview mehrere Fragen gestellt worden, die im Folgenden diskutiert werden.

7.2.1.1 Hierarchische Eingliederung

So wurden die Kommunikationsverantwortlichen erstens danach gefragt, wie ihre Stelle in die formalen Organisationsstrukturen eingebunden ist. Eine solche organisatorische Verortung ist von der administrativen Unterstellung der Kommunikationsstellen zu unterscheiden. Daher wurden in dieser Dimension die interviewten Personen zusätzlich gebeten, ihren direkten Vorgesetzten anzugeben. Nebst den Antworten auf diese Frage wurden zusätzlich auch noch die Organigramme der zehn Stadtregierungsorganisationen konsultiert. Diese sind über die Webseiten der Regierungen einsehbar oder wurden dem Interviewer im Rahmen der Leitfadengespräche ausgehändigt. Für die Eingliederung der zentralen Kommunikationsstelle in der Stadtregierungsorganisation zeigen sich für die untersuchten Städte die vier Typen gemäss Abbildung 12. Es zeigt sich ganz allgemein formuliert, dass in den untersuchten Organisationen verschiedene Alternativen bestehen, die Kommunikation der Kollegialbehörde im Organigramm einzugliedern. Zudem verweisen die Modelle auf unterschiedliche administrative Unterstellungsverhältnisse. So ist in sechs Fällen die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber den Kommunikationsverantwortlichen direkt vorgesetzt. Dies ist in den Typen 2 und 3 der Fall. Der zentrale Unterschied zwischen diesen beiden Typen besteht nun darin, dass in Typ 3 die Kanzlei mitsamt der Kommunikationsstelle eine departementsunabhängige Stabstelle der Gesamtregierung darstellt und administrativ nicht dem Präsidialdepartement angegliedert ist.

Abbildung 12: Typen organisatorischer Eingliederung der zentralen Kommunikationsstelle



Quelle: Eigene Darstellung

In Typ 2 sind die Stadtkanzlei und ihre Bereiche administrativ dem präsidialen Verwaltungsbereich zugerechnet. In Typ 1 sind die Kommunikationsverantwortlichen direkt dem Stadtpräsidenten unterstellt. Die Kommunikationsstelle der Kollegialbehörde ist als eigenständige Abteilung im Präsidialdepartement verortet. In Typ 4 schliesslich, ist die Kommunikationsverantwortliche nicht in der Stadtkanzlei, sondern in eine Verwaltungsabteilung eingegliedert. Die direkt vorgesetzte Stelle ist dann weder die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber, noch der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin, sondern die Leiterin der entsprechenden Verwaltungsabteilung. Die Zuteilung der untersuchten Fälle zu den entsprechenden Typen ist in Tabelle 5 ersichtlich.

Tabelle 5: Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Typen der hierarchischen Eingliederung der zentralen Kommunikationsstelle

Hierarchische Eingliederung der zentralen Kommunikationsstelle	Untersuchungsfall
Typ 1: Eigenständige Organisationseinheit, mit administrativer departementaler Zuordnung (Präsidialdepartement)	Bern, Köniz, St. Gallen
Typ 2: Bereich der Stadtkanzlei, mit administrativer departementaler Zuordnung (Präsidialdepartement)	Basel, Biel, Fribourg, Luzern, Winterthur
Typ 3: Bereich der Stadtkanzlei, ohne administrative departementale Zuordnung	Zürich
Typ 4: Bereich der Abteilung Stadtmarketing & Kommunikation, mit administrativer departementaler Zuordnung (Präsidialdepartement)	Thun

Quelle: Eigene Darstellung

In Bern, Köniz und St. Gallen bilden die Kommunikationsstellen eigenständige Organisationseinheiten gemäss Typ 1. In Bern wird die entsprechende Organisationseinheit als Informationsdienst, in Köniz als

Fachstelle Kommunikation und in St. Gallen als Dienststelle Kommunikation bezeichnet. Diese Stabstellen der Gesamtregierung sind zwar demjenigen Verwaltungsbereich zugeordnet, dem der Stadtpräsident vorsteht. Jedoch ist dies eine rein administrative Zuordnung, wie das folgende Statement zeigt:

«Ich bin ein Querschnittsamt. Eigentlich habe ich fünf Chefs: Das sind die fünf Stadträte. Administrativ unterstellt bin ich dem Stadtpräsidenten. Aber nicht im Sinne einer Stabstelle, die er hat. Also ich bin schon eine Stabstelle, aber ich bin die Stabstelle des Gesamtstadtrates. Genauso wie das die Finanzkontrolle ist, genauso wie das der Rechtskonsulent ist und genauso wie das die Stadtkanzlei ist» (Interview St. Gallen).

In den Städten Basel, Biel, Fribourg, Luzern und Winterthur sind die zentralen Kommunikationsstellen gemäss Typ 2 der Stadtkanzlei zugehörig, die demjenigen Departement zugeordnet ist, dem die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident vorsteht. Die Interviewpartner unterstehen dem Stadtschreiber, jedoch stehen sie im alltäglichen Geschäft auch mit dem Stadtpräsidenten in regem Kontakt. So betonen aber auch die Kommunikationsverantwortlichen dieser Städte, dass diese administrative Zuordnung die tägliche Praxis ihrer Leistungen für die Gesamtregierung nicht überblendet:

«Auf der administrativen Personalschiene ist der Stadtschreiber mein Vis-à-vis. Und der Stadtschreiber hat sein Vis-à-vis in Form des Stadtpräsidenten. Das ist diese Linie. Aber: Ich sage immer, wir sind eine Stabstelle des gesamten Stadtrates. Und das ist dann die andere Komponente. Inhaltlich sind wir auf den Stadtrat fokussiert. Darum: Wir können nicht einfach nur den Stadtpräsidenten bedienen» (Interview Luzern).

Die beiden weiteren Typen treffen nur jeweils auf eine untersuchte Organisation zu. In Zürich ist die zentrale Kommunikation in der Stadtkanzlei eingeordnet. Dies ist keinem Departement zugeordnet, sondern sie ist nebst dem Rechtskonsulenten, der die Regierung in sämtlichen Rechtsangelegenheiten berät, eine administrativ unabhängige Stabstelle (Typ 3). Nebst dem Bereich der Kommunikation verantwortet die Stadtschreiberin unter anderem auch die Durchführung von Abstimmungen und Wahlen sowie Bürgerrechtsangelegenheiten. Die Kommunikationsverantwortliche leitet als Informationsbeauftragte des Stadtrates den Bereich Kommunikation der Stadtkanzlei.

In Thun ist die Kommunikationsstelle der Regierung in Verwaltungsabteilung mit der Bezeichnung «Stadtmarketing & Kommunikation» eingegliedert, die administrativ der Präsidialdirektion zugehörig ist (Typ 4). Im Vergleich zu allen anderen Stadtregierungsorganisationen ist die Kommunikationsverantwortliche in einer Abteilung der Zentralverwaltung und nicht in einer Stabstelle der Regierung eingegliedert. Dieses Konstrukt ist auf Basis einer Reorganisation entstanden, wonach die vormals in der Stadtkanzlei angesiedelte zentrale Kommunikationsstelle in eine neu geschaffene administrative Organisationseinheit ausgegliedert worden ist. Im Rahmen dieser Umorganisation hat man entschieden, die Kommunikation der Gesamtregierung jedoch nicht gänzlich aus der Stadtkanzlei auszugliedern. Der Stadtschreiber spielt daher gegenwärtig eine wichtige Rolle in der Kommunikation der Kollegialbehörde, wonach er auch beim Interview anwesend war. Die getätigte Reorganisation basiert gemäss den Aussagen unter anderem auf der Erkenntnis, dass das Stadtmarketing und die Kommunikation der Regierung und Verwaltung auch gegenseitig voneinander lernen können, woher eine engere Zusammenarbeit angestrebt wurde:

«Weil es zum Teil wirklich Dinge gibt, die ineinander hineingreifen. Oder dass es Synergien gibt, die man gegenseitig nutzen kann. Dass wir da enger zusammenarbeiten, ist sicher eine Folge dieser Erkenntnis. Also politische Kommunikation ist immer noch klar getrennt, wir wollen kein Politmarketing machen. Aber, dass wir da eng zusammenarbeiten, eben gerade hinsichtlich Standortförderung und solchen Themen» (Interview Thun).

Insgesamt hat man über diese Reorganisation die verschiedenen Kommunikationsaktivitäten der Stadt, die je unterschiedliche Ziele verfolgen, gebündelt. Obwohl man also nach wie vor eine klare Trennung zwischen der «dem örtlichen Gemeinwohl» (Liebert, 2015, S. 624) verpflichteten Binnendarstellung und der «auf das gesamtgesellschaftliche Gemeinwohl» (Liebert, 2015, S. 624) bezogenen Aussendarstellung einer Stadtregierungsorganisation vollziehen möchte, scheint diese Tatsache nicht bei allen Bezugsgruppen der Regierung auf Akzeptanz zu stossen:

«Es gibt Journalisten oder Leute, welche die Nase rümpfen, wenn sie hören: Die politische Kommunikation und das Marketing zusammenfassen. Es darf keine Propaganda sein. Es muss sachlich sein. Es muss objektiv sein. Es muss so sein, dass es angemessen zum Bürger gelangt. Aber man kann natürlich auch lernen: 'Wie kann man Botschaften gut verkaufen'. Und dort kann man ganz viel vom Marketing lernen» (Interview Thun).

Eine solche organisatorische Integration von Stadtmarketing und Regierungskommunikation ist auch in einigen Stadtregierungsorganisationen der anderen Modelle zu finden, so zum Beispiel in Köniz. Zu den Verantwortungsbereichen der Fachstelle Kommunikation gehören unter anderem auch die «Gemeindezeitschrift, interne Kommunikation und insbesondere auch das Standortmarketing auf einem bescheidenen Niveau sowie Eventorganisation» (Interview Köniz). Und in Biel wird auf Basis der Aussagen des Interviewpartners ein Transfer der Stellen des Stadtmarketings in die Stadtkanzlei angestrebt.

Obwohl sich insgesamt die administrative Einordnung zwischen den verschiedenen Typen unterscheidet und in vielen Fällen eine Nähe zum Stadtpräsidenten besteht, ist die Kommunikationsstelle in allen Städten funktional als Stabstelle der gesamten Kollegialbehörde institutionalisiert. In allen vier Typen erbringen die von den Kommunikationsverantwortlichen besetzten Stellen ihre Leistungen für die Gesamtregierung sowie für alle einzelnen Regierungsmitglieder.

7.2.1.2 Einbindung in Entscheidungsgremien

Nebst der organisatorischen und administrativen Eingliederung der Kommunikationsstellen gilt das Interesse in der Machtdimension deren Einbindung in Entscheidungsgremien der Stadtregierungsorganisation. Gemäss Analysemodell ist insbesondere der Zugang zur ordentlichen, wöchentlich stattfindenden Regierungssitzung ein Indikator für den Einflussbereich der Kommunikationsfunktion in einer Regierungsorganisation. Die Kommunikationsverantwortlichen wurden daher gefragt, ob sie an diesen Sitzungen der Regierung anwesend sind. Falls sie über einen Zugang zur Sitzung verfügen, wurde nach ihrer Funktion in diesen Sitzungen gefragt. Im Falle einer Verneinung der Frage interessierten die Gründe, weshalb kein Zugang besteht und worin der Kommunikationsverantwortliche den Nutzen einer Partizipation sehen würde.

Die untersuchten Stadtregierungen lassen sich nun im Hinblick auf diese Einbindung in vier Typen einteilen (Tabelle 6). Die Typen unterscheiden sich darin, wie umfassend die Anwesenheit der Kommunikationsverantwortlichen in der ordentlichen Regierungssitzung ist. In acht von zehn untersuchten Fällen verfügt die Kommunikationsstelle über einen, zumindest partiellen, Zugang zum Entscheidungsgremium.

Tabelle 6: Verteilung der Untersuchungsfälle auf die Typen zur Einbindung der Kommunikationsstelle in die Regierungssitzungen

Einbindung der Kommunikationsstelle in die Regierungssitzungen	Untersuchungsfall
Typ 1: Keine Anwesenheit	Biel, Fribourg
Typ 2: Partielle, themenabhängige Anwesenheit	Köniz, St. Gallen, Thun
Typ 3: Partielle, fix terminierte Anwesenheit	Luzern, Zürich
Typ 4: Permanente Anwesenheit	Basel, Bern, Winterthur

Quelle: Eigene Darstellung

In Fribourg verfügt die zentrale Kommunikationsstelle über keinen Zugang zu den Sitzungen der Kollegialbehörde (Typ 1). Ohne eine solche Anwesenheit sind die Informationen zur Beschlussfassung und somit auch zu den die Regierungsgeschäfte begleitenden Medienarbeitsmassnahmen lediglich indirekt erfahrbare. Entsprechende Informationen gelangen über eine Drittperson sowie auch über das Sitzungsprotokoll an die Kommunikationsverantwortliche. Dass sie nicht an den Regierungssitzungen dabei ist, was ein mündliches Briefing im Nachgang durch die Stadtsekretärin²¹ erforderlich macht, birgt aus ihrer Perspektive Nachteile:

«Ich denke, dass es manchmal helfen würde. Weil, unsere Chefin vergisst manchmal, uns Dinge zu kommunizieren. Und dann hören wir es sehr spät und via, via, via. Daher wäre es manchmal notwendig. Aber vielleicht nicht die ganze Sitzung, keinen ganzen Nachmittag. Aber vielleicht eine Stunde, um zu sagen: 'Ja, die Kommunikation hat dieses und jenes'» (Interview Fribourg).

Eine permanente Anwesenheit über die gesamte Sitzungsdauer erscheint aus ihrer Sicht nicht zwingend notwendig, so wie dies auch andere Interviewpartner betonen.

Auch in Biel ist der Kommunikationsverantwortliche in der Regel nicht an Sitzungen der Regierung anwesend. Da er jedoch stellvertretender Stadtschreiber und Kommunikationsverantwortlicher in Personalunion ist, kann sich eine unregelmässige, permanente Anwesenheit ergeben. In denjenigen Sitzungen, in denen er anwesend ist, beschränkt sich seine Funktion jedoch auf die Vertretung der Stadtschreiberin: Er übernimmt dann die Protokollführung. Daher agiert er in erster Linie dann nicht in seiner Funktion als Kommunikationsverantwortlicher.

Wie sich zeigt, haben die Kommunikationsverantwortlichen in allen anderen Städten die Möglichkeit, an (ordentlichen) Sitzungen der Regierung teilzunehmen. In Köniz, St. Gallen und Thun verfügen die

²¹ In Fribourg ist das Pendant zur Stadtkanzlei das Stadtsekretariat, welches von der Stadtsekretärin geleitet wird.

Kommunikationschefs ebenfalls über keinen permanenten Zugang, werden aber bei bestimmten Geschäften einbestellt (Typ 2). So steht der Kommunikationsverantwortliche der Stadtregierung von St. Gallen jeweils während den Sitzungen auf Abruf bereit oder kann auch selbst vorschlagen, bei aus seiner Sicht wichtigen Themen dabei zu sein. Auch in diesen Untersuchungsfällen müssen sich die Kommunikationsverantwortlichen aber über Umwege einen Überblick zu den Beschlüssen der Regierung verschaffen. Dies geschieht zum Beispiel auch bereits im Vorfeld der Sitzung. So ist in St. Gallen der Interviewpartner Mitglied der Konferenz der Direktionssekretäre:

«Ich bin Mitglied der sogenannten Direktionssekretärenkonferenz. Das ist auch neu. Mein Vorgänger war das nicht. Ich finde, ich muss wissen, was der Stadtrat jeweils am Dienstag beschliesst» (Interview St. Gallen).

In dieser Sitzung kommen die Leiter der Stabstellen der Direktionen zusammen, um die ordentliche Sitzung der Regierung vorzubereiten. Im Nachgang der Regierungssitzungen gelangen die Informationen dann über einen Vermittler an die zentrale Kommunikationsstelle. Dabei spielt in Thun und Köniz der jeweils in den Sitzungen anwesende Stadtschreiber eine wichtige Rolle. Die Übermittlung scheint basierend auf den Aussagen der Interviewten gut zu funktionieren, sie ist jedoch anforderungsreich und wichtige Details können vergessen gehen.

In Köniz und St. Gallen bewirkt die direkte administrative Unterstellung der Kommunikationsstelle beim Stadtpräsidenten eine gewisse Nähe zu diesem Mitglied der Kollegialbehörde. So wird die kommunikative Begleitung verschiedener Regierungsgeschäfte unter anderem im Rahmen institutionalisierter wöchentlicher bilateraler Besprechungen thematisiert.

In weiteren zwei Städten (Luzern und Zürich) sind die Kommunikationsverantwortlichen ebenfalls nicht permanent in den Regierungssitzungen anwesend. Im Gegensatz zu den drei zuvor geschilderten Fällen werden sie jedoch in jeder ordentlichen Sitzung zu einem fix eingeplanten Zeitpunkt aufgeboden (Typ 3). In Zürich ist die Informationsbeauftragte immer zum Schluss der Sitzung für die Abnahme des Bulletins zu allen Beschlüssen, das jeweils im Anschluss an die Regierungssitzung versendet wird, dabei. Der Leiter der Stelle Kommunikation in Luzern ist jeweils für einen fixen Termin eingeplant, um das von ihm und seiner Abteilung ausgearbeitete Kommunikationsdispositiv zuhanden der Regierung zu besprechen. Zudem hat er in der Regel einmal pro Monat die Möglichkeit, die Themen im Rahmen einer längeren Sequenz selbst vorzugeben. Im Vorfeld der ordentlichen Regierungssitzung ist die Kommunikationsstelle in den vorbereitenden Gremien dabei. Über eine Anwesenheit in den Sitzungen der Geschäftsleitungen der verschiedenen Direktionen sind die für die ordentlichen Regierungssitzungen traktandierten Geschäfte für den Kommunikationsverantwortlichen einsehbar.

In den Interviews werden unter anderem auch Gründe evident, weshalb eine permanente Anwesenheit über die gesamte Dauer einer Regierungssitzung nicht zwingend erforderlich erscheint. Als ein Argument wird die Knappheit an personellen Ressourcen angeführt. Zur Veranschaulichung dient das folgende Zitat:

«Also das war ja kein Misstrauen gegenüber einer Person, dass man weniger Personen in der Sitzung haben wollte. Sondern es ist eine Effizienzmassnahme. Weil wir einfach gefunden haben: 90 Prozent der Zeit ist eigentlich nicht direkt verwertbar und wenn man nur so wenig Ressourcen hat, dann sollte man diese anders einsetzen» (Interview Thun).

In den drei übrigen Städten Basel, Bern und Winterthur gehören die Kommunikationsverantwortlichen zum permanent anwesenden Personenkreis der ordentlichen Regierungssitzungen (Typ 4). Dort sind in der Regel zudem der Stadtschreiber und der Rechtskonsulent dabei. Auch hierzu sind einige Anmerkungen sinnvoll, um diese Fälle gegenüber ähnlichen Fällen anderer Typen zu charakterisieren. Zudem herrscht auch innerhalb dieses Typs keine vollkommene Homogenität: In Basel ist der Leiter der zentralen Kommunikationsstelle gleichzeitig stellvertretender Leiter der Staatskanzlei, in der auch die Kommunikationsstelle der Regierung organisatorisch angesiedelt ist. Insofern präsentiert sich die Lage daher ähnlich wie in Biel, jedoch besteht ein zentraler Unterschied: Der Kommunikationsverantwortliche ist in jeder Sitzung permanent dabei und dies in seiner Funktion als Kommunikationsberater der Regierung. Nur in Abwesenheit seiner Vorgesetzten ist er zusätzlich für das Protokoll zuständig:

«Ich bin nicht nur der Regierungssprecher, ich bin auch der Vizestaatsschreiber. Also: So wie Simonazzi der Vizekanzler ist, bin ich der Vizestaatsschreiber. Ich bin auch Stellvertreter für die Staatsschreiberin. Also zuerst einmal Kommunikation, aber andererseits, falls sie hinausgehen muss, dann protokolliere ich dann auch die Sitzung. Und in der Sitzung nehme ich nicht nur Dinge entgegen, sondern ich berate auch» (Interview Basel).

In Winterthur ist an jeder Regierungssitzung entweder der Informationschef oder dessen Stellvertreter anwesend. Diese sind jedoch in keinem Fall mit der Protokollführung beauftragt. Sie beraten und nehmen Aufträge hinsichtlich kommunikativer Belange entgegen, so wie dies für alle Fälle dieses Typs zutrifft.

In Bern erachtet der Informationsbeauftragte es als grossen Vorteil, dass er an der ordentlichen Sitzung dabei sein kann. Seiner Ansicht nach kann sich eine Anwesenheit auch lediglich auf eine passive Rolle beziehen. Wichtig ist in erster Linie, dass er sich die Diskussionen anschauen kann, um dadurch für seine alltäglichen Informationstätigkeiten gegenüber den Kommunikationsadressaten gewappnet zu sein:

«Und dadurch erfährt man einfach, was die strategisch wichtigen Themen sind. Man erfährt, wie die einzelnen Gemeinderäte denken, wie sie ticken, wie sie politisieren. Und man erhält dadurch ein Bild, welches dabei hilft, im Alltag bei Medienanfragen und bei der Medienarbeit sozusagen auf gesicherten Bahnen seinen Job zu machen» (Interview Bern).

Wie die Ausführungen zu den drei anderen Typen gezeigt haben, bestehen hierzu unterschiedliche Auffassungen. Aufgrund von Ressourcenerwägungen wird es nicht durchgehend als erforderlich erachtet, permanent an den Sitzungen der Regierung dabei zu sein.

Für alle drei Fälle mit permanenter Anwesenheit zeigt sich zudem, dass sie während den Sitzungen teils umgehend Anpassungen an einer Medienmitteilung vornehmen oder einen neuen Entwurf aufsetzen, falls ein Regierungsgeschäft anders beschlossen worden ist als ursprünglich geplant. Das heisst, sie agieren im Rahmen der Regierungssitzung auch als Redaktoren.

7.2.1.3 Aggregation der Erkenntnisse zur Machtdimension

Die Erkenntnisse dieser detaillierten Ausführung zu den einzelnen Kategorien der Hierarchiestrukturen sind nun integral und aggregiert zu betrachten. Die Nähe oder Distanz zum Entscheidungszentrum einer Stadtregerungsorganisation und somit das potentielle Durchsetzungsvermögen einer Kommunikationsstelle in Sachen Medienarbeit der Kollegialbehörde ergibt sich aus der Position im Organigramm und der Einbindung in Gremien der Entscheidungsfindung auf Ebene der Regierung (siehe Kapitel 5.2.2.1). Diese beiden Aspekte stellen gleichwertige Kategorien der Machtdimension dar und gehen gleichermaßen in die Konstruktion einer Typologie mit ein. Um den über die Kombination der beiden Kategorien «Hierarchische Eingliederung» und «Einbindung in Entscheidungsgremien» aufgespannten Merkmalsraum mit 16 verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten zu verkleinern, wurden in einem Zwischenschritt in beiden Kategorien je zwei Subkategorien zusammengefasst. Dieses Vorgehen erschien im Hinblick auf die niedrige Fallzahl und auf die Handhabung wie Aussagekraft einer Typologie in der Machtdimension erforderlich.

Auf der einen Seite konnten die vier nachgezeichneten Typen der hierarchischen Eingliederung mit Blick auf die darin bestehende Linienunterstellung der zentralen Kommunikationsstelle reduziert werden: Die zentrale Kommunikationsstelle ist direkt dem Stadtpräsidenten (Eigenständige Organisationseinheit), dem Stadtschreiber (Bereich der Stadtkanzlei) oder einer tiefer unten in der Organisationshierarchie liegenden Position (Bereich einer Verwaltungsabteilung) unterstellt.

Auf der anderen Seite wurden die Typen zur Einbindung in Entscheidungsgremien verringert, so dass eine permanente, eine partielle oder keine Einbindung der zentralen Kommunikationsstelle unterschieden werden kann. Im Hinblick auf die partielle Einbindung werden die Unterschiede zwischen den Fällen in der weiteren Betrachtung also vernachlässigt.

Im Resultat ergeben sich nach dieser Verdichtung nur noch neun mögliche Merkmalskombinationen, in denen sich die Untersuchungsfälle abbilden lassen (Tabelle 7). So ist Bern als einzige Stadt in der Auswahl erkennbar, in welcher die zentrale Kommunikationsstelle direkt dem Stadtpräsidenten unterstellt ist (hohe Eingliederung) *und* der Kommunikationsverantwortliche permanenten Zugang zu Sitzungen der Regierung hat (starke Einbindung). Insgesamt sechs Städte (Basel, Köniz, Luzern, St. Gallen, Winterthur, Zürich) sind in einen zweiten Typ einzuordnen. In diesen Fällen ist die zentrale Kommunikationsstelle entweder dem Stadtschreiber oder dem Stadtpräsidenten direkt unterstellt (mittlere oder hohe Eingliederung) *und* verfügt entweder über einen partiellen oder permanenten Zugang (mittlere oder starke Einbindung) zu Sitzungen der Regierung. Fälle dieses Typs kombinieren demnach hohe und mittlere Ausprägungen der beiden Kategorien. Der dritte Typ schliesslich umfasst die Städte Biel, Fribourg und Thun: Entweder ist in diesen Fällen die zentrale Kommunikationsstelle direkt dem Stadtschreiber unterstellt (mittlere Eingliederung) und verfügt über keinen Zugang zu Regierungssitzungen (tiefe Einbindung). Oder aber die zentrale Kommunikationsstelle ist einer Verwaltungsabteilung unterstellt (tiefe Eingliederung), verfügt jedoch über partiellen Zugang zu Regierungssitzungen (mittlere Einbindung).

Tabelle 7: Typologie in der Machtdimension

Einbindung in Regierungssitzung	Hierarchische Eingliederung		
	<i>Stadtpräsident</i>	<i>Stadtschreiber</i>	<i>Abteilungsleiter</i>
<i>permanente Anwesenheit</i>	Bern (Typ 1)	Basel, Winterthur (Typ 2)	
<i>partielle Anwesenheit</i>	Köniz, St. Gallen (Typ 2)	Luzern, Zürich (Typ 2)	Thun (Typ 3)
<i>keine Anwesenheit</i>		Biel, Fribourg (Typ 3)	

Quelle: Eigene Darstellung

Innerhalb dieser aggregierten Typen besteht eine Heterogenität zwischen Fällen, so wie sie entsprechend der detaillierten und kontextbezogenen Beschreibung der Untersuchungsfälle weiter oben herausgearbeitet worden ist. Im Direktvergleich der Fälle unterschiedlicher Typen ergeben sich jedoch weitaus grössere Unterschiede in den Kategorien der Machtdimension als im (typen-)internen Vergleich.

7.2.2 Kompetenzen, Akzeptanz & Ressourcen

Die Autonomiedimension steht gemäss Analysemodell für die Koordinations- und die Delegationsstruktur einer Organisation. In der hierarchischen Struktur einer Stadtregierungsorganisation sind verschiedene Stellen mit unterschiedlichen Kompetenzen im Medienarbeitsmanagement ausgestattet (Delegation). Die an verschiedene Stellen delegierten Zuständigkeiten müssen im Hinblick auf die Zielverfolgung zudem über wirksame Instrumente integriert werden (Koordination).

Die Dimension wurde über die Handlungsmöglichkeiten der zentralen Kommunikationsstelle einer Stadtregierung operationalisiert. Zum Zweck der Analyse ist die Autonomiedimension in Subdimensionen unterteilt worden. Die Institutionalisierung der Medienarbeit zeigt sich erstens in einer Hierarchiedimension, welche die relativen (Entscheidungs-)Kompetenzen von verschiedenen in die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierten Stellen umfasst. Zweitens zeigt sich in der Akzeptanzdimension, wie sich die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen organisationalen Stellen gestaltet: Wie umfassend und weshalb involvieren die Regierungsmitglieder und die dezentralen Stellen die Kommunikationsstelle in die Medienarbeit? Zuletzt zeigt sich die innerbetriebliche Institutionalisierung der Medienarbeit auch über die finanziellen und personellen Ressourcen, die einer Kommunikationsstelle zur Verfügung stehen.

7.2.2.1 Kompetenzen

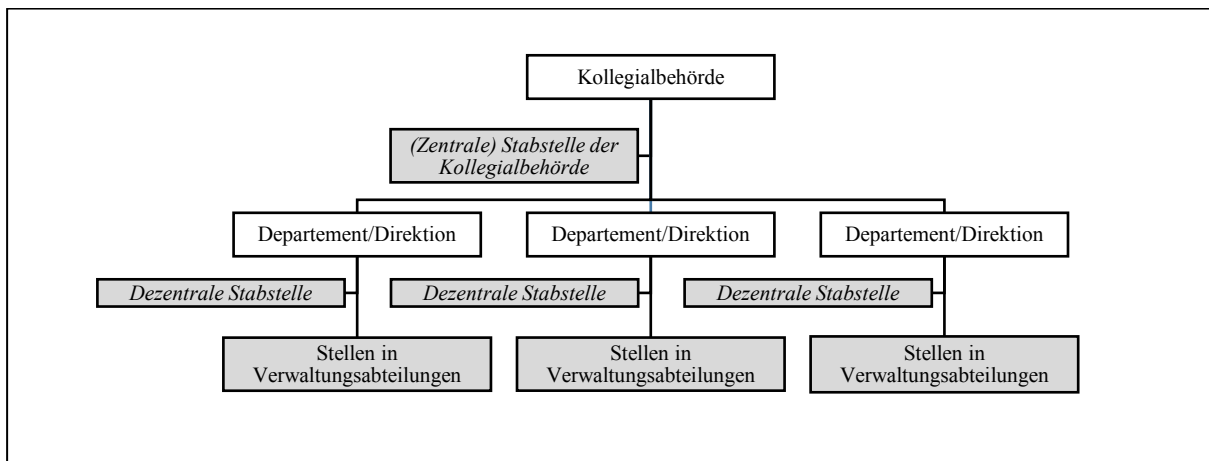
In der Hierarchiedimension wird das hierarchische Verhältnis zwischen der zentralen Kommunikationsstelle und anderen organisationalen Stellen betrachtet. Basierend auf dem Interviewmaterial sind hier die folgenden Aspekte aufzugreifen: Weisungsbefugnisse und Kompetenzverteilung. Gefragt wurden

die Kommunikationsverantwortlichen vorerst, mit welchen anderen Organisationseinheiten in der Medienarbeit im Regelfall zusammengearbeitet wird und wie in dieser Zusammenarbeit die Kompetenzen verteilt sind.

Um diesen Bezug zwischen unterschiedlichen Stellen aufzeigen zu können, bedarf es zuerst einer Übersicht zu den Zusammenarbeitsstrukturen. Diese wurden in den bisherigen Ausführungen teilweise bereits erwähnt, in Abbildung 13 erfolgt jedoch ein zusammenfassender Überblick dazu. Anhand eines idealtypischen Organigramms sind die verschiedenen Stellen aufgezeigt, die in den untersuchten Städten in die Medienarbeit der Kollegialbehörde involviert sein können. Die Darstellung macht zugleich auf die Position der verschiedenen Stellen in der Organisationshierarchie aufmerksam.

Die zentrale Kommunikationsstelle, deren organisatorische Eingliederung oben aufgezeigt worden ist, arbeitet in den verschiedenen Stadtregierungsorganisationen mit jeweils unterschiedlichen Stellen zusammen. Für die Kommunikationsverantwortlichen sind je nach Organisation insbesondere die Folgenden erwähnenswert: Erstens die weiteren Stellen im Stab der Kollegialbehörde, so insbesondere der Leiter oder die Leiterin der Stadtkanzlei (Stadtschreiber oder Stadtschreiberin). In Thun, Köniz, Fribourg und auch in Biel beispielsweise sind diese Personen wichtige Partner, da sie in den Regierungssitzungen anwesend sind und die Informationen an die Kommunikationsstelle weitergeben. Oder auch Rechtskonsulenten, welche die Regierung und letztlich auch die Kommunikationsstellen in juristischen Angelegenheiten beraten, sind teilweise in die Medienarbeit involviert. Dies jedoch eher selten, so wenn es um Aspekte des Daten- oder Persönlichkeitsschutzes geht.

Abbildung 13: In die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierte Stellen



Quelle: Eigene Darstellung

Zweitens findet eine Zusammenarbeit mit den Stabstellen der Departemente beziehungsweise Direktionen statt. In sieben untersuchten Stadtregierungsorganisationen existieren diese dezentralen Stabstellen in Form von General-, Departements- oder Direktionssekretariaten. Je nach Vorhandensein von spezialisierten Kommunikationsstellen in den Stadtregierungsorganisationen (siehe Kapitel 7.2.3) sind dann die Leitungen der General-, Departements- oder Direktionssekretariate oder aber auch weitere dezent-

rale Kommunikationsstellen als wichtige Kooperationspartner zu nennen. So sind in Bern die Generalsekretäre, in Winterthur die Departementssekretäre und in St. Gallen oder Biel die Direktionssekretäre wichtige Kooperationspartner der Kommunikationsverantwortlichen. In Zürich beispielsweise sind es weniger die leitenden Positionen der departementalen Stabstellen, sondern die darin eingegliederten Kommunikationsbeauftragten, die für die Medienarbeit auf Ebene der Departemente verantwortlich sind.

Drittens sind auch Stellen aus Verwaltungsabteilungen in die Medienarbeit der Regierung involviert beziehungsweise stehen mit der Kommunikationsstelle der Regierung in Kontakt. Dies sind hauptsächlich Abteilungs-, Fachstellen-, Dienststellen- oder Amtsleitende, je nachdem, wie sie in den verschiedenen Städten benannt sind. Diese arbeiten insbesondere in denjenigen Organisationen mit den Kommunikationsverantwortlichen zusammen, in denen es keine dezentralen Stabstellen gibt (so in Thun, Fribourg und Köniz).

Daneben sind natürlich auch die Mitglieder der Kollegialbehörde oder die Kollegialbehörde als Ganzes in die Medienarbeit involviert. Diese sind es letzten Endes auch, die über den Einsatz einer Medienarbeitsmassnahme entscheiden.

In diesen Zusammenarbeitsstrukturen liegen die Entscheidungskompetenzen in der Medienarbeit insgesamt eher bei der Dezentralen. Jedes Regierungsgeschäft wird durch ein bezeichnetes Departement oder aber durch mehrere Departemente vertreten, dies im Falle von departementsübergreifenden Geschäften. Die Kommunikation zu den Geschäften liegt in der Regel daher auch in der Verantwortung dieser dezentralen Stellen sowie der Regierungsmitglieder. Eine Entscheidung für oder gegen eine Medienarbeitsmassnahme, über deren Inhalt oder auch über den Zeitpunkt verfügt letzten Endes somit nicht die zentrale Kommunikationsstelle.

In den untersuchten Stadtregerungsorganisationen haben jedoch weder die zentrale Stelle für Kommunikation noch die anderen in die Medienarbeit involvierten Stellen gegenseitige Weisungsbefugnisse. So existiert beispielsweise zwischen der zentralen Kommunikationsstelle und den in der Dezentrale angesiedelten und mit der Medienarbeit betrauten Stellen kein hierarchisches Linienverhältnis, welches die eine der anderen Stelle überordnen würde. Dies trifft für alle untersuchten Fälle in gleichem Masse zu. So scheint das Modell, nach dem die zentrale Kommunikationsstelle jeweils in die formale Hierarchie eingegliedert ist, keine Rolle hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen zu spielen. Auch in Zürich, wo die Kommunikation als Bereich der Stadtkanzlei keinem Departement zugeordnet ist, gibt es keine direkten Linien zwischen den in die Medienarbeit involvierten zentralen und dezentralen Kommunikationsstellen:

«Hauptsächlich auch in der Medienarbeit arbeite ich mit den Kommunikationsleitern der Departemente zusammen. Und wir haben gegenseitig keine Weisungsbefugnisse. Das heisst, wir sind grundsätzlich auf gleicher Stufe» (Interview Zürich).

Oder auch in Thun, in der die Kommunikationsverantwortliche in einer Verwaltungsabteilung angesiedelt ist, sind die in die Medienarbeit involvierten Abteilungsleitenden ihr gegenüber nicht weisungsbefugt:

«Bei mir ist es ja auch so, dass – also das ist noch ein spezielles Verhältnis – dann einfach die Abteilungsleitenden, die ja eigentlich höher oben sind, mir gegenüber nicht weisungsbefugt sind» (Interview Thun).

In den Interviews wird jedoch ersichtlich, dass sich die Kommunikationsverantwortlichen es sich in Ausnahmefällen vorbehalten, in die Medienarbeit eines Regierungsgeschäftes zu intervenieren. Dies geschieht bei den aus den Departementen in die Regierungssitzungen eingegebenen Geschäften. Grundsätzlich ist es so, dass sich eine Intervention des Kommunikationsverantwortlichen auf ein Aufzeigen von Alternativen beschränkt:

«Alles was in die Regierung kommt und rausgeht, das ist dann die Kommunikation des Regierungsrates und nicht des Departementes. Und diese Rolle vertrete ich dann. Und dann sage ich: ‘Nein, das geht nicht’. Also ich kann das nicht definitiv. Aber ich kann versuchen, den Regierungsrat gesamthaft davon zu überzeugen, dass ein Communiqué nicht auf diese Weise, wie das Departement das will, rausgelassen werden soll, sondern anders» (Interview Basel).

Eine solche Intervention kann sich zum Beispiel auf die Formulierung einer Medienmitteilung beziehen. Oder aber auch darauf, ob es überhaupt eine Medienarbeitsmassnahme zu einem Geschäft gibt. So zeigen die Interviews, dass die Kommunikationsverantwortlichen auch die Rolle übernehmen, die Regierung eher in Richtung proaktiver Medienarbeit zu lenken. Das heisst, sie versuchen entsprechend den ihr übertragenen Kompetenzen die Regierung, die Regierungsmitglieder und deren Departemente darauf hinzuweisen, dass es in bestimmten Fällen vorteilhaft ist, heikle aber öffentlich relevante Informationen stets zu publizieren:

«Und aktiv zu kommunizieren ist immer besser als abzuwarten. In der Praxis ist es in Einzelfällen schon ein Diskussionspunkt: Ja wollen wir jetzt wirklich? Ist es jetzt wirklich nötig, dass man dies kommuniziert? Und ich tendiere natürlich schon ganz klar dazu, im Zweifelsfall etwas zu kommunizieren. Dies umso mehr, wenn man davon ausgeht, dass es dann trotzdem irgendwie öffentlich und ein Thema wird. Und dann hat man immer die schlechteren Karten, wenn wir es nicht kommuniziert haben» (Interview Köniz).

Jedoch betonen sie auch, dass es für sie eine leichte Aufgabe ist, gegenüber der Regierung oder einem Regierungsmitglied auf proaktive Medienarbeitsmassnahmen zu pochen. Schliesslich sind auch nicht sie diejenigen, die zuletzt über ein kritisches Geschäft befinden müssen und auch die Verantwortung für Konsequenzen tragen:

«Am Schluss trägt er die Verantwortung und nicht ich. Also eben, für mich ist es ja einfach zu sagen: ‘Ja jetzt solltest Du eigentlich rausstehen und alles zugeben’. Am Schluss muss diese Person selber wissen, was sie riskieren will und was nicht» (Interview Basel).

Die Kommunikationsverantwortlichen können sich also lediglich beratend und argumentierend in die Entscheidungen der Regierung einmischen. Wie gross ihre Erfolgsquote dabei ist, dies kann auf Basis der gesammelten Daten nicht dargelegt werden. Im Zuge ihrer Beratungstätigkeit und Überzeugungsleistung scheinen sie jedoch nicht selten bedeutenden Einfluss auf die Medienarbeit der Regierung nehmen zu können (siehe Kapitel 7.2.2.2).

Nicht nur hinsichtlich der Medienarbeitsmassnahmen zu einem Regierungsgeschäft haben die Kommunikationsstellen keine Sanktionsmöglichkeiten, sondern auch im Hinblick darauf, welche Geschäfte wann in die Regierung gelangen. So kann durch die zentralen Kommunikationsstellen in der Regel auch keine längerfristige strategische Planung der bearbeiteten Geschäfte und somit keine Themensteuerung gewährleistet werden. Die Geschäfte gelangen weniger auf Abruf, als vielmehr auf Basis der Themengenden der Departemente in die Regierung. Die strategische Planung der Regierungskommunikation, und darunter subsummiert auch die Konzeption der Medienarbeit, unterliegt daher weitgehend den Departementen. Letztlich ist sie aber durch die Kollegialbehörde gesteuert. Die Kommunikationsverantwortlichen leisten hierbei höchstens eine koordinierende Beratung:

«Hier haben wir fünf Direktionen, parteipolitisch unterschiedlich gefärbt, mit eigenen Agenden. Da ist es dann schwierig. Am Schluss entscheidet der Gemeinderat. Am Schluss entscheidet auch der Gemeinderat über die Agenda. Und darum sage ich: Eine strategische Planung alleine durch den Informationsdienst funktioniert nicht. Die strategische Planung findet sehr stark auf der Ebene der Direktionen statt. Sie erfährt eine gewisse Koordination durch den Gemeinderat und vielleicht eine gewisse beratende Koordination durch den Informationsdienst» (Interview Bern).

Insgesamt gilt, dass ein Regierungsmitglied beziehungsweise eine bezeichnete Stelle im entsprechenden Verwaltungsbereich (Departement) für ein Geschäft und daher auch für die dazugehörige Kommunikation verantwortlich ist. Natürlich gibt es neben denjenigen Geschäften, die aus der Kernverwaltung auf die Ebene der Regierung gelangen, auch andere Regierungsgeschäfte. Dort entscheidet jedoch ebenfalls nicht der Kommunikationsverantwortliche, sondern schlussendlich die Gesamtregierung, wie die Medienarbeit vollzogen wird. Die Kommunikationsverantwortlichen können in allen untersuchten Organisationen maximal beratenden Einfluss darauf nehmen, in welcher Form, mit welchem Inhalt und zu welchem Zeitpunkt die Regierungen ihre Geschäfte an die Medien kommunizieren oder nicht:

«Ich empfehle beispielsweise bei irgendeinem Geschäft eine proaktive Kommunikation mittels Medienmitteilung. Es kann durchaus sein, dass ein Gemeinderat dieses Geschäft nicht proaktiv pushen möchte. Und selbst wenn ich dezidiert der Ansicht bin, dass man das nicht machen sollte. Und dass es auch nicht gut ist, wenn man jetzt versucht, hier den Ball flach zu halten und es auch nicht der Politik entspricht, die wir in der Regel führen. Selbst in einer solchen Situation hat der Gemeinderat das letzte Wort» (Interview Bern).

Am ehesten scheint die Kommunikationsstelle auf den Inhalt der Medienarbeit Einfluss nehmen zu können, so dass vorbereitete Texte revidiert und sprachlich angepasst werden. Der Zeitpunkt einer Medienmitteilung oder einer Medienkonferenz kann in einigen Regierungen über eine zentrale Koordination gesteuert werden. So liegt es nicht nur im Interesse der Gesamtregierung, dass die Medienarbeit koordiniert abläuft. Auch die Departemente und die politischen Köpfe erachten es wohl als strategisch nicht sinnvoll, wenn ihre Publikationen und Medieneinladungen sich mit denjenigen anderer Departemente überschneiden. Diese Koordination wird in der Regel in die Hände des Kommunikationsverantwortlichen gelegt. Die Entscheidung darüber, wann eine Massnahme effektiv umgesetzt wird, liegt jedoch nach wie vor bei anderen Stellen.

7.2.2.2 Akzeptanz

Die Akzeptanzdimension deckt den Stellenwert der Kommunikationsstelle bei den politischen Entscheidungsträgern sowie bei anderen Organisationseinheiten ab. In den Interviews wurden die Kommunikationsverantwortlichen direkt nach ihrer Einschätzung gefragt, welchen Stellenwert ihre Ratschläge, Lösungsansätze beziehungsweise ihre Expertise in Sachen Medienarbeit bei der Regierung haben. Die Daten, die eine solche Frage kreiert, sind insofern nicht zu stark zu gewichten, da die Kommunikationsverantwortlichen selbst wohl kaum einen tiefen Stellenwert einräumen. Jedoch kann aufgrund der Äusserungen in diesem Zusammenhang gleichwohl aufgezeigt werden, worauf sie ihren wahrgenommenen Stellenwert abstützen. Daraus können Indizien für die Akzeptanz der Kommunikationsstelle in Regierungsorganisationen abgeleitet werden.

So sind insbesondere die Quantität und die Qualität der Kontakte zwischen der zentralen Kommunikationsstelle und den weiteren in die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierten Stellen ein Indikator für Akzeptanz. Zudem zeigt auch die Art der Zusammenarbeit auf, wie akzeptiert die Fachkompetenz der Kommunikationsverantwortlichen in der Organisation ist: Ist diese Zusammenarbeit eher kooperativ oder ist sie durch ständige Konflikte geprägt? Dies zeigen die Antworten auf eine dazu im Leitfaden integrierte Frage.

Vertrauensbasis der Kommunikationsstellen

Anschliessend an die aufgezeigten Zusammenarbeitsstrukturen im Rahmen der Hierarchiedimension lässt sich aus den Aussagen der Kommunikationsverantwortlichen folgern, dass eine Akzeptanz der Kommunikationsstelle bei ihren diversen Kooperationspartnern weitgehend auf einem Vertrauensverhältnis basiert. Diverse Interviewpartner haben betont, dass ein beratender Einfluss der Kommunikationsstelle auf die Medienarbeit unter anderem mit den positiven Erfahrungen mit ihrer Dienstleistung zusammenhängt. Vertrauen den Kompetenzen der Kommunikationsstelle gegenüber ist damit eine Grösse, die nicht einfach gegeben ist. Es ist nicht so, dass sich einfach alle an die Kommunikationsstelle wenden, weil diese vorhanden ist. Ein Bedarf nach Beratung ergibt sich aus ihrer Glaubwürdigkeit und der Wahrnehmung, dass die Leistungen der Kommunikationsstelle einen Mehrwert bieten. Zudem wird auch auf den Aspekt der Vertrauenswürdigkeit und Verschwiegenheit von Kommunikationsverantwortlichen hingewiesen:

«Es muss einfach eine Person sein, die verschwiegen sein kann, die absolut vertrauenswürdig ist, die Gemeinderäte auch in Situationen erlebt, die vielleicht schwierig sind und dies für sich behält. Einfach nur ein Beispiel: Bei mir kann jeder Gemeinderat anrufen und mit mir Sparring machen. Ob er jetzt ein FDPler, ein CVPLer oder ein SPLer ist. Und ich werde nach bestem Wissen und Gewissen sein Sparringpartner sein. Und es wird niemand erfahren, dass ich das jemals gemacht habe» (Interview Bern).

Eine solche Vertrauensbasis in die Person sowie in die Leistungen muss bei den Regierungsmitgliedern sowie auch bei den Mitarbeitenden in der Verwaltung über eine längere Zeit hinweg aufgebaut werden. Dieser Zusammenhang lässt sich an einem Beispiel illustrieren: In Fribourg besteht die Stelle der Kommunikationsbeauftragten seit 2010. Zuvor war die gesamte Medienarbeit dezentral organisiert. Diese

damals neu geschaffene zentrale Stelle bot plötzlich Dienstleistungen für die Stadtregierungsorganisation an, was zur Folge hatte, dass sich auch die Prozesse der Medienarbeit geändert haben. An eine solche Anpassung der internen Strukturen und Prozesse müssen sich bereits bestehende Stellen erst einmal gewöhnen:

«Als ich angefangen hatte, da war es sehr schwierig zu sagen: ‘Jetzt bin ich da für die Kommunikation. Wenn Sie etwas haben, bitte kommen Sie zu mir’. Weil davor hatten sie es selbst gemacht. Sie hatten selbst geplant, geschrieben, geschickt und so weiter. Und es war schwierig, diese Gewohnheit zu ändern. Aber jetzt geht es schon viel besser. Aber ja, es ist so eine Personensache» (Interview Fribourg).

Um die Macht der Gewohnheit zu durchbrechen, muss sich eine solch neu geschaffene Stelle also auch zuerst einmal mit Leistungen beweisen. Obwohl insgesamt für alle untersuchten Fälle von einer zumindest eher hohen Akzeptanz ausgegangen werden kann, verweist dieses Zitat zudem auf einen wichtigen Aspekt: Das der Kommunikationsstelle entgegengebrachte Vertrauen ist personenabhängig. Da die Stellen mit Personen besetzt sind, die über individuelle Bedürfnisse und Ansichten verfügen, sind die Kommunikationsverantwortlichen auch nicht von allen in gleicher Masse akzeptiert. So ist es insbesondere schwierig, diejenigen Personen zu beraten, die sich selbst als ausreichend kompetent erachten, Medienarbeit auf eigene Faust zu planen und umzusetzen. Dies kann sowohl für dezentrale Stellen gelten, die in leitenden Funktionen Medienmitteilungen für ihre Verwaltungsabteilungen schreiben oder journalistische Anfragen beantworten. Es zeigt sich aber auch für die Regierungsmitglieder, dass sie unterschiedlich häufig Beratung nachfragen:

«Es haben natürlich nicht alle dieselbe Erfahrung und sind nicht gleichermassen mediengewandt. Unser Stadtpräsident ist sehr gewandt mit den Medien und dieser braucht eigentlich dazu auch gar nicht mehr so viel Beratung. Und dann gibt es andere, die weniger Erfahrung haben» (Interview Thun).

Eine Verweigerung der Kommunikationsstelle gegenüber scheint es jedoch nur sehr selten zu geben. In einem Interview wurde jedoch auf einen schwierigen Umstand verwiesen. Diesem Beispiel zufolge führt ein belastetes Vertrauensverhältnis zwischen der Kommunikationsstelle und einem Regierungsmitglied dazu, dass sich auch die Stellen seines Departementes nicht mehr wunschgemäss auf eine Zusammenarbeit einlassen:

«Es ist ja immer so in solchen Verwaltungen: Wenn natürlich der politische Kopf das trägt, dann funktioniert das. Wir hatten vor Jahren auch schon einen Stadtrat, welcher aus den verschiedensten Gründen ein wenig Mühe hatte mit unserer Stelle. Und dann hatte sein Umfeld natürlich auch Mühe. Als dieser Stadtrat wegging und ein neuer gekommen ist, hat dies komplett gekehrt» (Interview Luzern).

Die Interviews haben aber auch gezeigt, dass trotz der innerbetrieblich unterschiedlichen Vertrauensbasen die Arbeit der Kommunikationsstellen insgesamt geschätzt wird. Nicht selten seien gerade die in der Kernverwaltung mit Medienarbeit betrauten Stellen mit ihren übrigen Arbeiten stark belastet. Dann auch noch beispielsweise eine Medienmitteilung zu schreiben, das könne schnell überfordern. Obwohl auch immer wieder betont wurde, dass in den Verwaltungsabteilungen an den entsprechenden Stellen kompetente Personen installiert sind, die gut formulieren könnten, seien diese sehr froh und dankbar, dass ihnen Unterstützung und Hilfe geboten wird. Man erachtet die Handlungen des Kommunikationsverantwortlichen in der Regel daher auch nicht als Einmischung in innere Angelegenheiten.

Kontakthäufigkeit und -qualität mit der Regierung

Konkrete Hinweise in Bezug auf die Akzeptanz der Kommunikationsverantwortlichen bei den verschiedenen organisationalen Stellen lassen sich an der Kontakthäufigkeit und -qualität aufzeigen. Insgesamt scheint ihre Fachkompetenz sowohl von der Regierung als auch von dezentralen Stellen in der Verwaltung geschätzt zu sein. Die Kooperationsbereitschaft zwischen den Stellen ist in der Regel gross, Konflikte scheinen sich in Grenzen zu halten. Diese Akzeptanz und auch der allgemeine Stellenwert der Kommunikation bei der Regierung zeigt sich teils bereits in den Ausführungen zur Hierarchiedimension. So verfügt die Kommunikationsstelle in acht von zehn untersuchten Fällen über einen zumindest partiellen Zugang zu den Sitzungen der Regierung. Dadurch wird die Expertise der Kommunikationsverantwortlichen auf höchster Ebene beim Beschluss über die Kommunikationsmassnahmen erwogen. Die interviewten Personen geben des Weiteren an, dass sie auch unabhängig von den Sitzungen der Gesamtregierung regelmässige Treffen mit Vertretern der Regierung haben. So besteht in einigen Städten eine Nähe zum Stadtpräsidenten, dies auch aufgrund der organisatorischen Eingliederung der Kommunikationsstelle (siehe Kapitel 7.2.1.1). In diesen Städten findet daher mit einem bestimmten Regierungsmitglied ein regelmässiger Austausch statt als mit den anderen. Explizit hat sich dies für Köniz, St. Gallen und Biel gezeigt. In diesen Fällen findet jede Woche ein bilaterales Treffen mit dem Stadtpräsidenten statt. In Bern wird der direkte Zugang zum Stadtpräsidenten hervorgehoben und in Winterthur sowie auch in Fribourg scheint insbesondere der Stadtpräsident im Tagesgeschäft ein wichtiger Ansprechpartner zu sein. Hierbei muss der Kommunikationsverantwortliche entsprechend Vorsicht walten lassen, damit dies bei den übrigen Regierungsmitgliedern nicht zu Verstimmungen führt:

«Die Stadträte verstehen sich gut. Aber es kann natürlich dann auch Situationen geben, in denen sie sagen: 'Der Stadtpräsident kommt immer vor in den Medien, aber ich komme nie vor in den Medien. Ist ja logisch, die Medienstelle ist bei ihm und schaut auch für ihn'. Da muss man schauen, dass der Ausgleich vorhanden ist. Daher sind wir auch in den Direktionen sehr gut abgestützt» (Interview Luzern).

Auch der Einbezug des Kommunikationsverantwortlichen beispielsweise im Rahmen von Klausurtagungen der Regierung (z.B. im Falle von Luzern) weist auf einen eher hohen Stellenwert der Kommunikation bei der Regierung hin. Oder auch der Einbezug der zentralen Kommunikationsstelle in gemeinsame Konferenzen der General-, Departements-, Direktionssekretariate oder Geschäftsleitungen lässt sich als Indiz für einen hohen Stellenwert interpretieren. In der Vor- wie Nachbereitung von Regierungssitzungen, die mitunter auch der Steuerung oder Koordination der externen Kommunikationsvorhaben dient, wird auf die Fachkompetenz der Kommunikationsstelle gesetzt. So existiert in Bern eine Steuerungsgruppe, die sich aus allen Generalsekretären, dem Stadtschreiber sowie dem Kommunikationsverantwortlichen zusammensetzt. In Luzern und St. Gallen sind die Kommunikationsverantwortlichen in die Gremien zur Vorbereitung der ordentlichen Regierungssitzung eingebunden. In Winterthur und Biel sind solche vorbereitenden Sitzungen in Planung, soweit zumindest die Aussagen der Interviewpartner. Und in Köniz erfolgt eine Nachbesprechung der Regierungssitzung mit den Direktionsteams. In Zürich besteht ein monatliches Treffen zwischen den Kommunikationsleitenden der Departemente und der Kommunikationsbeauftragten der Regierung. In ihren Zusammenkünften findet jedoch weniger eine

Steuerung der Regierungskommunikation statt als vielmehr eine Erarbeitung von Qualitätsstandards. Und in Fribourg gibt es scheinbar eine regelmässige Sitzung zwischen den Abteilungsleitenden, jedoch ist die Kommunikationsstelle der Regierung dort nicht involviert. Für Thun und Basel konnten auf Basis der Interviews keine vergleichbaren Gremien der in die Medienarbeit involvierten Stellen nachgewiesen werden.

Wie oben aufgezeigt, ist der direkte Einfluss der Kommunikationsverantwortlichen auf Entscheidungen begrenzt. Die Regierungsmitglieder entscheiden mitunter strategisch, dies auch an den Empfehlungen der Kommunikationsverantwortlichen vorbei. Bezüglich ihres Einflusses auf solche Entscheidungen äussern sich die Interviewpartner daher eher zurückhaltend. Sie könnten höchstens Überzeugungsarbeit leisten. Aber bereits die Tatsache, dass die Meinung der Kommunikationsverantwortlichen überhaupt erwogen wird, verweist auf einen eher hohen Stellenwert der Kommunikationsfunktion sowie auch der Kommunikationsverantwortlichen als Person. Ihr Stellenwert ist aber insofern zu relativieren, als dass jede noch so gute Vertrauensbasis nicht dazu führt, dass sich Regierungsmitglieder lediglich auf den Rat der Kommunikationsverantwortlichen verlassen:

«Und wie ich die Politiker kennengelernt habe, lassen sie sich meistens nicht nur von einer Person beraten, was ich auch sehr gescheit finde. Und darum habe ich nie die Illusion, dass ich jetzt der einzige sei, der dazu gefragt wird. Sondern ich bin einer in einem Chor von Leuten, die gefragt werden. Und dann bildet sich diese Person dann schlussendlich aus diesem Gesang, aus diesem Chor, hinaus eine Meinung und fällt den Entscheid» (Interview Basel).

Die gut vernetzten und von professionellen Mitarbeitenden und Stäben unterstützten Mitglieder der Kollegialbehörden lassen sich entsprechend vielseitig beraten, um ihre Entscheidungen zu treffen.

Kontakthäufigkeit und -qualität mit der Verwaltung

Die Kontakthäufigkeit und -qualität mit dezentralen in die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierten Stellen gibt ebenfalls Aufschluss über die Akzeptanz der Kommunikationsstelle. Eine Involvierung in der Vorbereitungs- und Umsetzungsphase der Medienarbeit kann als Indiz für deren Stellenwert gesehen werden. Dies kann anhand der Zusammenarbeit im Rahmen des wöchentlichen Zyklus der ordentlichen Regierungssitzung wohl am anschaulichsten illustriert werden. In der Konzeption und der Produktion der Medienarbeitsmassnahmen erfolgt in der Regel in vielen Städten eine enge Zusammenarbeit mit der Kommunikationsstelle. Wie und wozu die Kommunikationsverantwortlichen in diesen Zyklus involviert sind, ist in Kapitel 7.1.2 dargestellt. In neun der zehn untersuchten Organisationen ist es zum Zeitpunkt der Interviews so, dass die von den Departementen eingereichten Geschäfte und die Konzepte oder Entwürfe für vorgesehene Medienarbeitsmassnahmen durch die Kommunikationsverantwortlichen eingesehen werden. In der Regel erfolgt die Ausarbeitung der konkreten Medienarbeitsmassnahmen gemeinsam, was in quantitativer Hinsicht zu vielen Berührungspunkten führt.

Entscheidend ist jedoch im Hinblick auf die Akzeptanz einer Kommunikationsstelle auch, wie umfassend sich andere Stellen bei ihren Entscheidungen auf die Empfehlungen der Kommunikationsstelle stützen. Damit ist die Qualität der Kontakte angesprochen. Während die Entscheidungshoheit immer bei

der politischen Behörde beziehungsweise deren Mitgliedern liegt, ist die Sachkompetenz in Bezug auf die Geschäfte bei den dezentralen Stellen. Die Fachkompetenz hinsichtlich der Medienarbeit liegt in der Regel bei der Kommunikationsstelle. Hier wird Beratung im Hinblick auf die Formulierung von zu publizierenden Inhalten geboten, es werden Medienmitteilungen oder auch andere Massnahmen überarbeitet, den Texten wird noch der letzte Schliff gegeben. Die Kooperationspartner – sofern sie eine Beratung einholen – folgen den Ratschlägen in der Regel und setzen diese entsprechend um. Diese Behauptung seitens der Kommunikationsverantwortlichen kann anhand dieser Studie jedoch nicht empirisch belegt werden.

7.2.2.3 Ressourcen

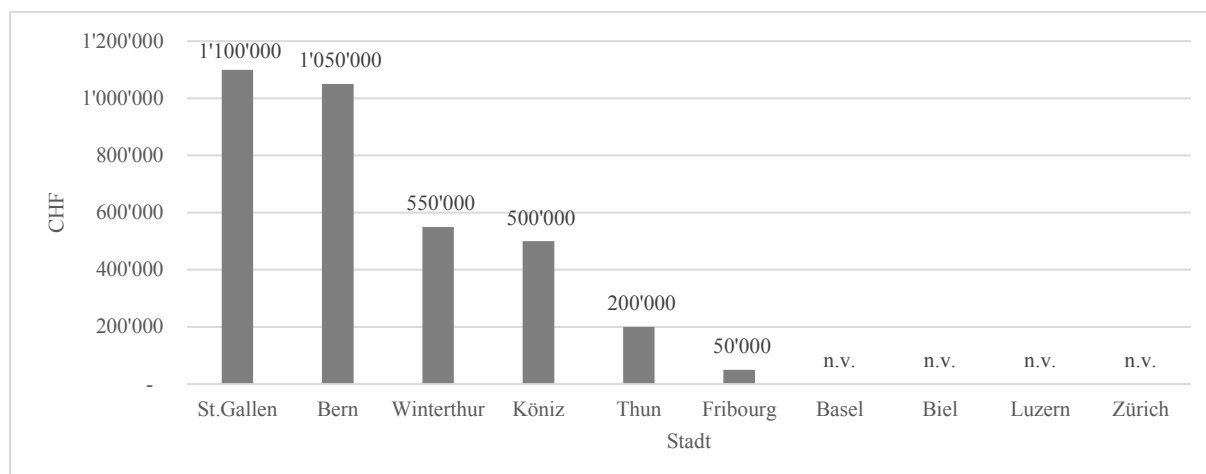
Zuletzt entscheidet die Ressourcenzuteilung über die Autonomie von Kommunikationsstellen. In diesem Abschnitt sind auf Basis von Daten der Onlinebefragung sowie der Interviews die finanzielle und die personelle Ressourcenausstattung der zentralen Kommunikationsstellen thematisiert.

So wurden die finanziellen Ressourcen über das Jahresbudget erfasst, welches der Kommunikationsstelle der Regierung insgesamt zur Verfügung steht. Um die Zahlen zwischen den Fällen etwas genauer vergleichen zu können, sollten diese Angaben alle Ausgaben der Kommunikationsstelle inklusive des Personalaufwandes sowie Kosten für Publikationen und Medienanlässe enthalten. Kosten für einzelne spezifische Projekte (z.B. Kosten für einen Relaunch der städtischen Webseite) sollten dabei exkludiert werden. Die personellen Ressourcen wurden über den Personalbestand zum Zeitpunkt der Befragung gemessen. Gefragt wurde nach der Anzahl der Stellenprozente, die die Kommunikationsstelle insgesamt umfasst.

Finanzielle Ressourcenausstattung

Was die finanziellen Ressourcen betrifft, so können nicht für alle Städte Angaben gemacht werden (Abbildung 14). So haben die Befragten in Zürich, Basel, Luzern und Biel kein Jahresbudget angegeben, wobei die Gründe dafür in den Interviews ersichtlich geworden sind. So besteht in einigen Städten keine Kostenposition für die (zumindest) zentrale Kommunikation im Gesamtbudget der Stadtregierungsorganisation. Vielmehr sind die Kommunikationsausgaben in den Projekten der Departemente budgetiert. Für diejenigen Städte, für die entsprechende Zahlen vorliegen, können die Budgets der Kommunikationsstelle verglichen werden. Aber auch hier ist auf Basis der Angaben nicht eindeutig, welche verschiedenen Kostenkategorien diese Ausgaben effektiv beinhalten. Im Vergleich zeigt sich, dass zwei der drei Fälle (St. Gallen, Bern), in denen die zentrale Kommunikationsstelle als eigenständige Organisationseinheit dem vom Stadtpräsidenten geleiteten Departement administrativ angegliedert ist, über die höchsten Jahresbudgets verfügen. Betrachtet man die weiteren angegebenen Budgets, so verfügen diese beiden Fälle über rund das Doppelte an Finanzmitteln.

Abbildung 14: Jahresbudget der zentralen Kommunikationsstelle



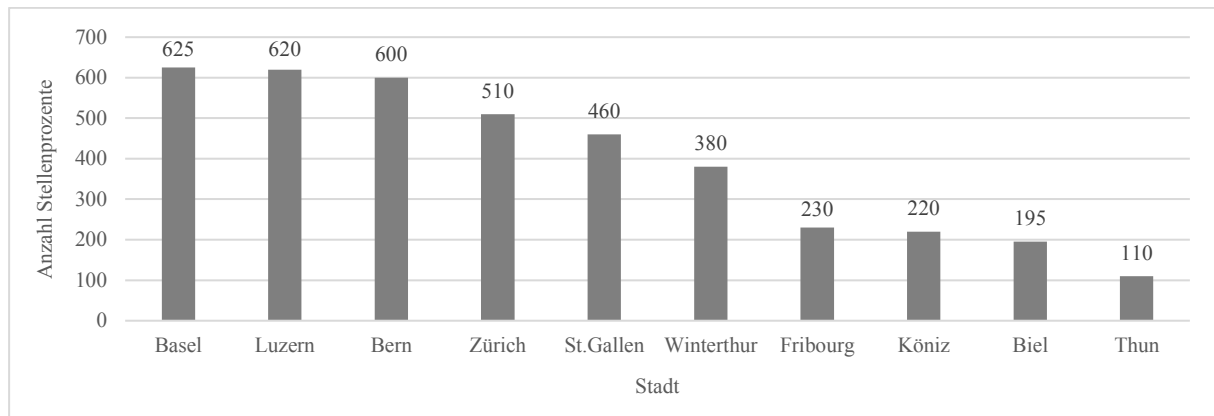
Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf den Daten der standardisierten Onlinebefragung (n=10); «Wie hoch ist das ungefähre Jahresbudget, das der Kommunikationsstelle der Stadtregierung insgesamt zur Verfügung steht? Bitte geben Sie möglichst genau die Höhe des Jahresbudgets – Ausgaben der Kommunikationsstelle inklusive Personalaufwand, Publikationen und Medienanlässe, exklusive Kosten für einzelne Projekte – in Schweizer Franken (CHF) an. Falls keine Angabe möglich ist, dann klicken Sie bitte die entsprechende Antwort an».

In Köniz verfügt die Kommunikationsstelle über ein hohes Budget im Verhältnis zur Grösse der Stadtregierungsorganisation. Dies wird offensichtlich, wenn man diesen Fall mit der Organisation in Winterthur vergleicht, die als die Viertgr sste in die Betrachtung eingegangen ist. Es muss dabei jedoch bedacht werden, dass die Kommunikationsstelle in Köniz zum Beispiel auch Standortförderung (Stadtmarketing) betreibt, was in Winterthur nicht der Fall ist. In Thun umfasst das Jahresbudget der Kommunikationsstelle der Regierung weniger als die Hälfte von Winterthur oder Köniz, in Fribourg ist dieses noch um ein Vielfaches tiefer.

Personelle Ressourcenausstattung

Im Gegensatz zu den Budgets können zu den personellen Ressourcen für alle Städte Zahlen ausgewiesen werden (Abbildung 15). Am höchsten sind die Personalbestände der zentralen Kommunikationsstelle in Basel, Luzern und Bern, mit je über 600 Stellenprozenten. Auf den ersten Blick mag es erstaunen, dass Zürich als die mit Abstand grösste Organisation hier nicht auf dem ersten, sondern auf dem vierten Platz rangiert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass dort im Hinblick auf die Kommunikationsaktivitäten der Stadtregierungsorganisation eine starke Spezialisierung auch in den Departementen besteht. So verfügt in Zürich jedes Departement und auch eine Vielzahl der Verwaltungsabteilungen (Ämter)  ber eigene Kommunikationsstellen (siehe Kapitel 7.2.3). An fünfter Stelle folgt St. Gallen, gefolgt von Winterthur. In den übrigen vier Fällen sind die personellen Ressourcen wiederum um einiges tiefer, so in Fribourg, Köniz, Biel und Thun. Wie die Ergebnisse zeigen, umfassen die Kommunikationsstellen in allen untersuchten Organisationen der Kollegialbehörden mehr als eine Vollzeitstelle.

Abbildung 15: Personelle Ressourcen der zentralen Kommunikationsstelle



Quelle: Eigene Darstellung. Basierend auf den Daten der standardisierten Onlinebefragung (n=10); «Wie viele Stellenprozent umfasst die Kommunikationsstelle der Stadtregierung insgesamt?»

Auf Basis der Interviews wiederum können differenziertere Angaben gemacht werden. Es zeigt sich, dass die Stabstellen mehrere Voll- und/oder Teilzeitstellen umfassen. So verteilt sich beispielsweise in Basel das Gesamtpensum der Abteilung Kommunikation in der Staatskanzlei auf sieben Personen. In Köniz sind drei Personen in der Fachstelle Kommunikation tätig, die alle ein Teilpensum ausfüllen. Wie im vorherigen Abschnitt bereits erwähnt, ist diese Fachstelle jedoch auch für die Aussendarstellung der Organisation – also für das Stadtmarketing – verantwortlich. Dies scheint ein Unterschied zu den anderen hier betrachteten, personell höher dotierten Kommunikationsstellen der Regierung darzustellen.

Auch in Biel sind in den angegebenen Stellenprozenten solche Kommunikationsaktivitäten einberechnet, die sich in erster Linie nicht an die Bevölkerung der Stadt richten (Innendarstellung), sondern an auswärtige Zielgruppen (Aussendarstellung). So umfassen die 195 Stellenprozent zwei (Teilzeit-)Stellen der Abteilung Stadtmarketing, die organisatorisch einer anderen Verwaltungsabteilung angegliedert sind. Daneben ist die Stelle des Kommunikationsverantwortlichen der Stadtregierungsorganisation, der zugleich als Vizestadtschreiber amtiert, mitkalkuliert. Im Vergleich zu den übrigen Städten sind also die unter Kapitel 7.1 beschriebenen Aufgaben in der zentralen Kommunikationsstelle hier auf eine Person konzentriert. Dies interpretiert der Interviewpartner im Vergleich zu den Verhältnissen, so wie sie in anderen Stadtregierungen bestehen, eher kritisch:

«Und dann die Ressourcen. Diese sind wirklich nicht so gross bei uns. Also ich kenne keine andere Stadt, in welcher der sogenannte Chef Kommunikation auch die Wahlen und Abstimmungen organisieren, das Protokoll des Gemeinderates führen und Kommunikation machen muss» (Interview Biel).

In Thun ist dies ähnlich institutionalisiert: Eine Person mit einem Pensum von 80 Stellenprozenten ist in der Funktion der Kommunikationsbeauftragten der Regierung tätig. Die restlichen 30 Stellenprozent entfallen auf eine zweite Person, die in derselben Verwaltungsabteilung (Abteilung Stadtmarketing & Kommunikation) tätig ist. Im Gegensatz zur Stadt Biel existiert jedoch in Thun eine spezialisierte Stelle, die hauptsächlich mit den externen (und internen) Kommunikationsaufgaben der Regierungsorganisation befasst ist (siehe Kapitel 7.2.3).

Ein genereller Befund für die Ressourcendimension ist nun, dass die finanziellen wie personellen Mittel häufig als Faktoren aufgeführt werden, welche den Wirkungsbereich der Kommunikationsstellen bedingen. Personal verursacht Kosten, so sind die beiden Ressourcenkategorien natürlich untrennbar miteinander verbunden. Im Hinblick auf das Medienarbeitsmanagement scheinen insbesondere die personellen Aufwände eine Rolle zu spielen. Pressespiegel müssen erstellt, Medienmitteilungen geschrieben, Medienkonferenzen vorbereitet und Unterlagen dazu konzipiert und verfasst werden. Journalistische Anfragen bedürfen einer Rücksprache und Koordination mit verschiedenen Stellen innerhalb der Organisation. Alle diese Prozesse nehmen die Zeit einer oder mehrerer Stellen in Anspruch, womit auch indirekt Kosten verbunden sind: Zeit ist Geld. Etwas direkter werden mangelnde Ressourcen im Zusammenhang mit ergebnisorientierten Evaluationsmassnahmen genannt:

«Ich finde es einfach sehr kompliziert und ich habe mich auch schon mit den verschiedenen Mess- und Evaluationsmethoden beschäftigt. Die meisten sind sehr aufwendig und sehr teuer. Und das lohnt sich nicht» (Interview Basel).

Oder dann wird das Ressourcenargument allgemeiner mit der externen Kommunikation der Regierung verbunden, so wenn es beispielsweise um den Ausbau der internetbasierten Kommunikationsaktivitäten (Umsetzung) geht:

«Und selber sind wir auch nicht sehr aktiv. Wir haben eine Internetseite und einen Twitteraccount. Das ist alles. Und ich glaube im Moment ist das genug. Wir haben die Ressourcen nicht, um mehr zu machen» (Interview Biel).

Für die Bewirtschaftung von sozialen Netzwerkplattformen oder Microblogs sind entsprechende (personelle) Mittel erforderlich, da diese beispielsweise – eben stärker als in der Regel die klassische Medienarbeit – nicht nur während den regulären Arbeitszeiten, sondern auch am Feierabend und am Wochenende zumindest passiv bedient sein müssen.

Dieses Ressourcenargument wird nicht nur in den kleineren Organisationen genannt. Obschon grössere Regierungsorganisationen über eine vergleichsweise personell stark besetzte zentrale Kommunikationsstelle verfügen, werden die Ressourcen beispielsweise auch in Zürich, Basel, Bern, Winterthur, St. Gallen und Luzern thematisiert. So scheinen in Zürich die Ressourcen, die für die Besetzung von Kommunikationsstellen in der Stadtregierungsorganisation zur Verfügung stehen, nicht weiter ausgebaut zu werden:

«Und mittlerweile finden einfach alle Amtschefs, sie müssen noch irgendwelche Kommunikationsexperten haben. Das Gute ist noch, dass das Parlament relativ giftig auf diese Ressourcenfrage reagiert [...] Also wir sind jetzt so ein wenig in einer Situation, in der man wie sagen kann: Es gibt eigentlich schon länger einen Ressourcenstopp in der Kommunikation, der darauf beschränkt, was wir hier gerade haben. Und jeder, der ausbauen will, muss jemand anderem etwas wegnehmen» (Interview Zürich).

Das Gesamtbudget der Regierungsorganisationen wird jährlich im Rahmen von Budgetdebatten in den Parlamenten beraten und verabschiedet. Auf diese Tatsache, dass man auch in der Kommunikationsstelle auf die Legitimierung der Ressourcen durch das Parlament angewiesen ist, wird auch in anderen untersuchten Fällen verwiesen. So ist man unter anderem bei der Externalisierung ressourcenintensiver Aufgaben im Zusammenhang mit Kommunikationsaktivitäten der Regierung von der Zustimmung des

Parlamentes abhängig. Ein Beispiel dazu liefern die Überlegungen einiger Interviewpartner dazu, dass sie gerne eine Stelle für einen Grafiker in ihrer Abteilung hätten. Bislang werden graphische Arbeiten hauptsächlich externalisiert:

«Ich würde einen Grafiker einstellen wollen – also sofern das Parlament dies dann durchwinkt – damit wir mehr ‘in-house’ produzieren können. Damit wir auch in der Lage sind, vielleicht einmal eine kleine Kampagne oder so etwas machen zu können. So etwas muss ich jetzt immer noch extern machen lassen» (Interview St. Gallen).

Zusammenfassend kann für die Autonomiedimension wie folgt konstatiert werden: Die Kommunikationsverantwortlichen arbeiten im Rahmen der Medienarbeit der Kollegialbehörde hauptsächlich mit weiteren Stabstellen der Kollegialbehörde, mit Stabstellen der Departemente (falls vorhanden) und auch mit Stellen der Kernverwaltung zusammen. Alle diese Stellen verfügen gegenseitig über keine Weisungsbefugnisse. Die Kommunikationsverantwortlichen können sich daher lediglich beratend und argumentierend in die Entscheidungen der Regierung sowie der Departemente einmischen. Dies geschieht in den untersuchten Stadtregierungsorganisationen über die jeweils institutionalisierten Kontaktpunkte zwischen zentralen und dezentralen Stellen. Die Kollegialbehörden verfügen teils über ausgebaute Kommunikationsstellen in ihrem Stab. Der Wirkungsbereich dieser Stellen im Medienarbeitsmanagement ist über die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen und den damit zusammenhängenden personellen Ressourcen bedingt.

7.2.2.4 Aggregation der Erkenntnisse zur Autonomiedimension

Die Perspektive liegt in der Autonomiedimension auf den organisationsinternen Handlungsmöglichkeiten der zentralen Kommunikationsstelle. Diese ergeben sich erstens aus den relativen Kompetenzen und Weisungsbefugnissen zwischen jenen Akteuren, die einen Beitrag zur Medienarbeit der Regierung leisten. Zweitens ist hier die Akzeptanz einer Kommunikationsstelle im Sinne der Anerkennung ihrer Leistungen bei weiteren Positionen in der Stadtregierungsorganisation zu berücksichtigen. Eine hohe Akzeptanz der Kommunikationsstelle geht mit einer verstärkten strategischen Bedeutung der Kommunikationsfunktion sowie mit mehr Handlungs- und Einflussmöglichkeiten in der Medienarbeit einher. Ist ihr Stellenwert hingegen eher tief, dann sind Kommunikationsstellen mit weniger Kompetenzen oder Verantwortlichkeiten ausgestattet und nehmen eher eine taktische Rolle ein (Bruhn & Ahlers, 2004). Drittens entscheiden die einer Kommunikationsstelle zur Verfügung stehenden Ressourcen über deren organisationsinterne Autonomie: Weitreichende Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Medienarbeit erfordern hohe finanzielle und personelle Ressourcen, so die Annahme. Die autonomen Handlungsmöglichkeiten von Kommunikationsstellen der untersuchten Stadtregierungen lassen sich nun anhand einer Typologie darstellen. Sowohl das Vorgehen in der Konstruktion als auch die Beschreibung der entsprechenden Typen gestaltet sich dabei etwas komplexer als im Bereich der Machtdimension.

Aus den detaillierten Ergebnissen weiter oben geht hervor, dass die untersuchten Organisationen hinsichtlich der Hierarchiedimension ähnlich ausgestaltet zu sein scheinen (siehe Kapitel 7.2.2.1), womit

diese in der anstehenden Typenbildung nicht weiter berücksichtigt wird. In allen Fällen bestehen keine gegenseitigen Weisungsbefugnisse zwischen Kommunikationsverantwortlichen und dezentralen (Stab-)Stellen. Jedoch sind die Letztentscheidungen über Medienarbeitsmassnahmen in allen Organisationen nicht der zentralen Stabstelle vorbehalten, sondern diese werden dezentral gefällt.

Folglich bezieht sich die Aggregation auf die beiden Subdimensionen «Akzeptanz» und «Ressourcen». Indizien für die Akzeptanz der zentralen Kommunikationsstelle ergeben sich aus ihrer Kontakthäufigkeit und -qualität mit der Regierung sowie mit dezentralen Verwaltungsstellen. Die Regelmässigkeit und die Umstände der Kontakte verweisen darauf, über welche Optionen zentrale Kommunikationsstellen im Managementprozess der Medienarbeit verfügen. Die Gruppierung der untersuchten Städte erfolgte diesbezüglich über verschiedene Aspekte: So über die Anwesenheit an den wöchentlichen Sitzungen der Regierung (Kapitel 7.2.1.2), über das (Nicht-)Vorhandensein bilateraler oder multilateraler Austauschgefässe zwischen Kommunikationsverantwortlichen und Regierungsmitgliedern, Departementssekretariaten, Abteilungsleitenden oder weiteren dezentralen Positionen (Kapitel 7.2.2.2) sowie über die mehr oder weniger institutionalisierte Zusammenarbeit zentraler und dezentraler Stellen im Konzeptions- und Produktionsprozess von Medienarbeitsmassnahmen (Kapitel 7.1.2). Für die Akzeptanzdimension ergeben sich im Resultat drei Ausprägungen: Eine hohe, mittlere und eine eher niedrige Akzeptanz. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass diese Ausprägungen relativ und nicht absolut zu deuten sind. So verweist eine niedrige Akzeptanz darauf, dass die Kontakthäufigkeit wie -qualität in solchen Fällen weniger ausgeprägt sind als in Fällen mit einer mittleren oder hohen Ausprägung.

Als Indikatoren für die Ressourcendimension gelten die finanziellen und personellen Ressourcen, mit denen die Kommunikationsstelle einer Regierung ausgestattet ist. Wie in Kapitel 7.2.2.3 dargelegt, erlauben die verfügbaren Daten zu den finanziellen Verhältnissen keine vertiefende Diskussion. Jedoch zeigen die Angaben zu den personellen Ressourcen, dass sich die verschiedenen Organisationen diesbezüglich unterteilen lassen. Die personelle Ausstattung der zentralen Kommunikationsstellen variiert gemäss Datenlage zwischen 110 bis 625 Stellenprozenten. Diese Bandbreite gliedert sich in drei Teilbereiche: In der Gruppe mit tiefer Ressourcenausstattung finden sich Fälle mit weniger als 300 Stellenprozenten, in derjenigen mit mittlerer Ausstattung solche mit mehr als 300 und weniger als 600 Stellenprozenten. Über hohe personelle Ressourcen verfügen schliesslich zentralen Kommunikationsstellen mit 600 und mehr Stellenprozenten.

In der Kombination der zwei Kategorien «Akzeptanz» und «Ressourcen» ergibt sich ein Merkmalsraum, in dem sich die untersuchten Fälle auf vier verschiedene Typen der Autonomie verteilen (Tabelle 8). Basel, Bern und Luzern sind einem Typ zuzuordnen, in der die zentrale Kommunikationsstelle über hohe personelle Ressourcen sowie über eine hohe Kontakthäufigkeit und -qualität mit der Regierung und mit dezentralen Stellen verfügt. So stehen die Kommunikationsverantwortlichen oder ihre Mitarbeitenden in intensivem Kontakt mit den Regierungsmitgliedern, so im Rahmen ihrer permanenten (Basel, Bern) oder partiellen (Luzern) Anwesenheit an wöchentlichen Regierungssitzungen.

Tabelle 8: Typologie in der Autonomiedimension

	Personelle Ressourcen (Stellenprozente)		
Akzeptanz (Kontakthäufigkeit & -qualität)	600 und mehr	300 bis 559	0 bis 299
<i>hoch</i>	Basel, Bern, Luzern (Typ 1)	St. Gallen, Winterthur (Typ 2)	
<i>mittel</i>		Zürich (Typ 2)	Biel, Köniz, Thun (Typ 3)
<i>niedrig</i>			Fribourg (Typ 4)

Quelle: Eigene Darstellung

Auch mit weiteren (unter anderem) dezentralen in die Medienarbeit involvierten Stellen stehen die Kommunikationsverantwortlichen in regem Kontakt. Es existieren bilaterale oder multilaterale Austauschgefässe zwischen Kommunikationsverantwortlichen und Departementssekretären (Bern), in Luzern ist die zentrale Stelle in allen Projekten der Departemente von Beginn weg dabei und ist in den Geschäftsleitungen der Departemente eingebunden. In allen drei Fällen dieses Typs findet zudem ein intensiver (oft auch beratender) Austausch im Traktandierungsprozess zur wöchentlichen Regierungssitzung statt.

Im zweiten hier identifizierbaren Typ ist die Akzeptanz der zentralen Kommunikationsstelle mindestens in der mittleren Kategorie ausgeprägt, die personellen Ressourcen in der Zentrale sind tiefer als im ersten Typ. Hier können die Städte St. Gallen, Winterthur und Zürich zusammengefasst werden. Winterthur verfügt von diesen drei Städten über die niedrigsten personellen Ressourcen (380 Stellenprozente), dafür ist die Kontakthäufigkeit und -qualität – zumindest mit der Regierung – ausgeprägter als in St. Gallen und Zürich. Der Kommunikationsverantwortliche oder sein Stellvertreter ist in den Sitzungen der Kollegialbehörde permanent dabei. In der Kommunikationsabteilung der Stadtkanzlei in Zürich ist die personelle Ausstattung in diesem Typ am höchsten (510 Stellenprozente), die Anbindung an die Regierung ist jedoch scheinbar etwas tiefer: Dies basiert jedoch auf der Beobachtung, dass die Kommunikationsverantwortliche nur partiell – jedoch fix terminiert und in jeder Sitzung zumindest kurz – anwesend ist. Für die Kontakthäufigkeit und -qualität mit dezentralen Stellen zeigt sich für Zürich, dass diese aufgrund der hohen Spezialisierung der Kommunikationsfunktion in den Departementen eher tiefer sind als in Städten des ersten Typs. St. Gallen steht zwischen den beiden soeben beschriebenen Fällen: Mit 460 Stellenprozente, einer partiellen Anwesenheit in der Regierungssitzung, einer Einbindung in die Gremien zur Vorbereitung dieser Sitzung sowie mit wöchentlichen Austauschgefässen beispielsweise mit dem Stadtpräsidenten fällt diese Organisation in diesen Typ.

Im dritten Typ finden sich Biel, Köniz und Thun: Hier sind einerseits bedeutend tiefere personelle Ressourcen vorhanden als in den Typen eins und zwei. Andererseits erreichen die Fälle in der Kategorie «Akzeptanz» maximal eine mittlere Ausprägung. Die Kommunikationsverantwortlichen sind hier auch aufgrund von Effizienzüberlegungen nur sporadisch in den Sitzungen der Regierung anwesend. Informationen über die Entscheidungen der Kollegialbehörde fliessen dabei im Nachgang der wöchentlichen

Sitzung an die zentrale Kommunikationsstelle, dies insbesondere im Austausch mit dem Stadtschreiber oder der Stadtschreiberin.

Schliesslich ist Fribourg in dieser Dimension in einen vierten Typ einzuordnen. Was die personellen Ressourcen anbelangt, so ist die zentrale Kommunikationsstelle mit den angegebenen 230 Stellenprozenten umfassender ausgestattet als die Fälle in Typ drei. Gemäss Datenlage findet hier jedoch im Vergleich mit den anderen neun Fällen am wenigsten intensiv wie effektiv ein Kontakt zu anderen Stellen der Organisation statt.

7.2.3 Spezialisierung

Die dritte interne Dimension der Institutionalisierung bezieht sich auf die funktionale Differenzierung der Medienarbeit einer Kollegialbehörde. In den Interviews wurde entsprechend gefragt, ob die verschiedenen Tätigkeiten im Rahmen der Medienarbeit der Stadtregierung von Spezialisten oder von Generalisten ausgeführt werden. In diesem Sinne ist eine Spezialisierung der Kommunikationsfunktion von Stadtregierungen über den Umfang der Arbeitsteilung beschreibbar. Spezialisierung bedeutet, dass Mitarbeitende hauptsächlich Aufgaben im Zusammenhang mit dem Kommunikationsmanagement übernehmen. Von einer Generalisierung kann gesprochen werden, wenn Mitarbeitende für viele verschiedene Tätigkeitsbereiche verantwortlich zeichnen. Spezialisierung oder Generalisierung bezieht sich erstens auf eine Unterscheidung zwischen Kommunikationsbeauftragten und Kommunikationsexperten (Röttger, Hoffmann & Jarren, 2003), wonach sich die Pflichtenhefte in unterschiedlichem Umfang auf die Kommunikationsfunktion von Organisationen beziehen.

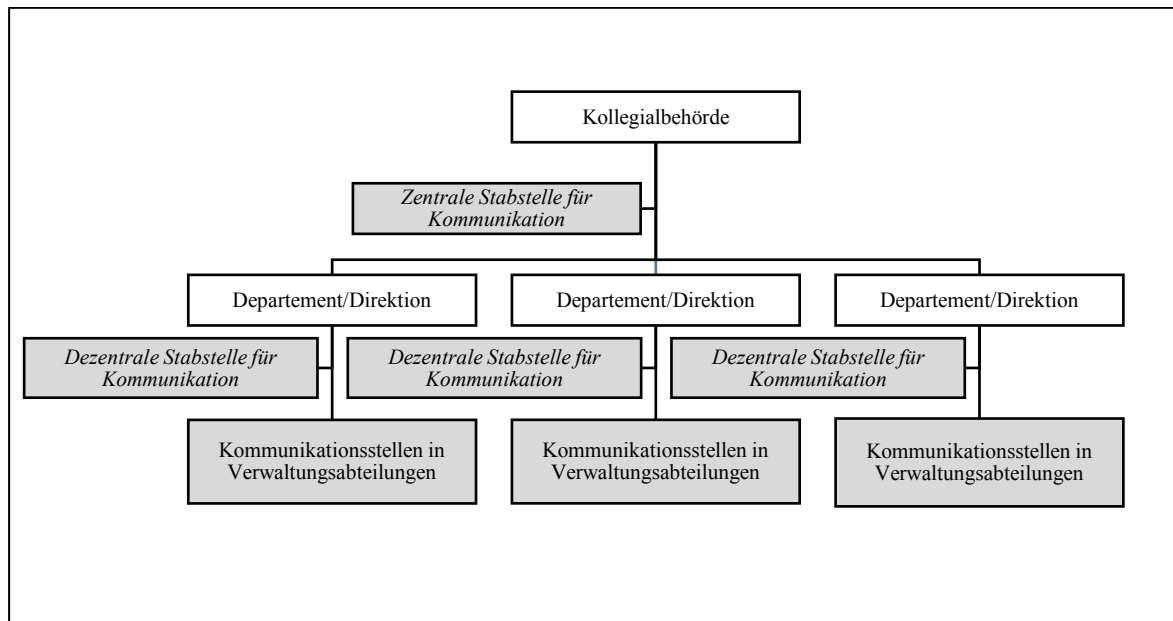
Wie sich in den Interviews gezeigt hat, ist eine Spezialisierung weiter zu differenzieren: So ist hier auf die funktionale (Rollen-)Differenzierung erstens auf Ebene der gesamten Stadtregierungsorganisation einzugehen. Spezialisierung in der Medienarbeit zeigt sich darüber, dass nebst der zentralen Kommunikationsstelle auch dezentrale spezialisierte Stellen in der Verwaltung die Medienarbeit planen, umsetzen und evaluieren. Die dezentralen Stellen sind zwar in der Kernverwaltung verortet, leisten aber einen wesentlichen Beitrag zur Medienarbeit der Regierung.

Zweitens zeigt sich eine Spezialisierung auch auf Ebene der zentralen Kommunikationsstelle: Es ist danach zu unterscheiden, ob sich innerhalb der Stabstelle der Kollegialbehörde eine Arbeitsteilung beispielsweise entlang interner und externer Kommunikation zeigt oder ob die einzelnen Mitarbeitenden alle Tätigkeitsbereiche abdecken. Konsequenterweise ist hier eine Spezialisierung nur dann möglich, wenn eine Kommunikationsstelle mehrere Mitarbeitende umfasst.

7.2.3.1 Spezialisierung auf Ebene der Stadtregierungsorganisation

Zuerst wird nun die Spezialisierung in der Medienarbeit auf Ebene der Stadtregierungsorganisation aufgezeigt. Wie in Abbildung 16 aufgeführt, kann sich die allgemeine Kommunikationsfunktion einer Stadtregierung – und somit auch die Medienarbeit – auf die zentrale Stabstelle und/oder auf Stellen in den Departementen verteilen.

Abbildung 16: Verortung möglicher Kommunikationsstellen in Stadtregierungsorganisationen



Quelle: Eigene Darstellung

In Bezug auf diese Stellen in der Organisationszentrale oder -dezentrale ergibt sich ferner eine Unterscheidung zwischen Kommunikationsabteilung, Kommunikationsexperten und Kommunikationsbeauftragten. Eine Kommunikationsabteilung umfasst mehrere spezialisierte Stellen. Zentral wie dezentral kann aber auch lediglich eine Teil- oder Vollzeitstelle institutionalisiert sein, die durch einen Kommunikationsspezialisten oder einen Kommunikationsbeauftragten besetzt ist. Die Differenzierung zwischen Experte/Spezialist und Beauftragter/Generalist ist nicht wertend zu interpretieren. Sie macht lediglich auf den Unterschied zwischen der charakteristischen Zusammensetzung der Aufgabenbereiche einer Kommunikationsstelle aufmerksam, so auf ein eher spezialisiertes oder generalisiertes Aufgabenspektrum. Eine Übersicht zur Spezialisierung in den untersuchten Fällen ist in Tabelle 9 ersichtlich.

Tabelle 9: Spezialisierung auf Ebene der Stadtregierungsorganisation

Stadt	Zentrale Stabstelle für Kommunikation	Dezentrale Stabstelle für Kommunikation
Basel	Kommunikationsabteilung	Kommunikationsabteilung oder Kommunikationsspezialisten
Zürich	Kommunikationsabteilung	Kommunikationsspezialisten
Winterthur	Kommunikationsabteilung	Teils Kommunikationsbeauftragte, teils Kommunikationsspezialisten
Bern	Kommunikationsabteilung	Teils Kommunikationsbeauftragte, teils Kommunikationsspezialisten
St. Gallen	Kommunikationsabteilung	Kommunikationsbeauftragte
Luzern	Kommunikationsabteilung	Kommunikationsbeauftragte
Köniz	Kommunikationsabteilung	-
Fribourg	Kommunikationsabteilung	-
Biel	Kommunikationsbeauftragter	Kommunikationsbeauftragte
Thun	Kommunikationsspezialistin	-

Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkung: In Köniz, Fribourg und Thun sind dezentrale Stabstellen in Form von Direktions-, Departements- oder Generalsekretariaten nicht vorhanden.

In Basel, Zürich, Winterthur und Bern existieren nebst der zentralen Kommunikationsabteilung auch dezentrale Kommunikationsstellen, die teils mit Kommunikationsspezialisten besetzt sind. In Bern und

Winterthur ist jedoch nur in vereinzelten Departementen eine solche Spezialisierung nachweisbar. In den übrigen Departementen sind es die Stabschefs, die nebst ihren weiteren Aufgaben auch die Kommunikation für ihre Verwaltungsbereiche steuern. In Zürich hingegen verfügt jedes Departement über eine spezialisierte Stelle für Kommunikation. Im Stadt-Kanton Basel ist die Arbeitsteilung hinsichtlich der Kommunikationsfunktion und damit die Spezialisierung auf der Ebene der Gesamtregierungsorganisation jedoch am stärksten ausgeprägt. Dies zeigt sich darin, dass einerseits die zentrale Stabstelle für Kommunikation eine Abteilung mit rund 625 Stellenprozenten umfasst und andererseits auch in den Departementen teils Kommunikationsabteilungen existieren (z.B. im Gesundheitsdepartement²²). In anderen Departementen wiederum sind jeweils spezialisierte Einzelstellen in den Stabstellen angesiedelt. In Basel, Zürich (z.B. Schutz & Rettung, Verkehrsbetriebe) und Winterthur (z.B. Bereich Umwelt- & Gesundheitsschutz, Alter & Pflege) existieren zudem auch vereinzelt auf Ebene der Verwaltungsabteilungen spezialisierte Stellen für Kommunikation. Dabei handelt es sich insbesondere um Organisationseinheiten, die in intensivem Kontakt zur Bevölkerung stehen.

In den Städten St. Gallen und Luzern sind die zentralen Kommunikationsstellen jeweils ausgebaute Abteilungen, die 6.2 respektive 4.6 Vollzeitstellen umfassen. In den Departementen erfüllen Kommunikationsbeauftragte (z.B. Direktionssekretäre) die Kommunikationsfunktion. Dezentral besteht in diesen beiden Städten daher eine Generalisierung.

Im Gegensatz zu vergleichsweise bevölkerungsreicheren Städten ist die Kommunikationsinfrastruktur der Regierungsorganisationen in Köniz, Fribourg, Biel und Thun weniger ausgeprägt und daher weniger spezialisiert. Während in Köniz und Fribourg zentrale Kommunikationsabteilungen der Kollegialbehörde bestehen, befasst sich in Thun eine Kommunikationsspezialistin – zusammen mit dem Stadtschreiber – mit der Medienarbeit der Regierung. Im Falle von Biel ist es so, dass der Vizestadtschreiber zugleich Kommunikationsverantwortlicher ist. Nebst den Aufgaben, die er in Bezug auf die Medienarbeit der Kollegialbehörde erledigt, ist er zusätzlich für das Protokoll der Regierungssitzung zuständig und organisiert Wahlen sowie Abstimmungen. Für dieses Spektrum an Verantwortungsbereichen ist also keine Abteilung zuständig und auch kein Kommunikationsexperte, sondern ein Kommunikationsbeauftragter. Anders als in Fribourg, Köniz und Thun bestehen in Biel jedoch mit Kommunikationsbeauftragten besetzte Stellen in der Dezentralen. So steuern die Direktionen auch die Kommunikation in ihrem Verwaltungsbereich.

7.2.3.2 Spezialisierung auf Ebene der Kommunikationsstelle

Der zweite Aspekt der Spezialisierungsdimension bezieht sich auf die Spezialisierung innerhalb der Kommunikationsstellen. Anschliessend an die vorherigen Ausführungen zeigt sich, dass in den dezentralen Stellen überwiegend von einer Generalisierung gesprochen werden kann: Mit Ausnahme von Ba-

²² Siehe <http://www.gd.bs.ch/ueber-das-departement/bereiche-abteilungen/kommunikation.html> (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

sel und Zürich sowie einiger Departemente in Winterthur und Direktionen in Bern gehört die Medienarbeit zu den Pflichten dezentraler Positionsinhaber, deren Aufgaben in erster Linie nichts mit dem Kommunikationsmanagement im hier geltenden Verständnis zu tun haben.

Die zentralen Kommunikationsstellen wiederum sind weitgehend arbeitsteilig organisiert, dies mit Ausnahme von Biel, wo von einer Generalisierung gesprochen werden kann. Eine Spezialisierung der Medienarbeit ergibt sich dadurch, dass die in der Kommunikationsabteilung anfallenden Prozesse von Kommunikationsspezialisten ausgeführt werden. Dies ist auch in Thun der Fall.

Für die Medienarbeit der Kollegialbehörde sind in acht von zehn Organisationen die Kommunikationsverantwortlichen selbst zuständig. In Fribourg ist der Bereich der Medienarbeit beim Stellvertreter der Kommunikationsbeauftragten angesiedelt. In Köniz ist auf Basis der Daten nicht ersichtlich, wer innerhalb der Abteilung hauptsächlich Aktivitäten im Bereich der Medienarbeit übernimmt.

Obwohl sich also in der zentralen Kommunikationsstelle der Kollegialbehörde weitgehend eine Spezialisierung hinsichtlich der Medienarbeit zeigt, bestehen in den untersuchten Organisationen unterschiedliche Modelle der Arbeitsteilung. Die folgenden Beispiele zeigen dies etwas detaillierter auf.

Im mit 600 Stellenprozenten ausgestatteten Informationsdienst der Stadt Bern ist eine Aufteilung zwischen Medienarbeit, weiteren externen Kommunikationsbereichen, interner Kommunikation und weiteren Fachbereichen einfacher zu bewerkstelligen als in ressourcenschwächeren Organisationseinheiten. So sind in Bern hauptsächlich drei Personen für Medienarbeitsbelange zuständig, wobei sie auch weitere Kommunikationsprozesse betreuen. Zwei Stellen betreuen die internetbasierten Kommunikationskanäle und je eine halbe Stelle ist für Corporate Design und interne Kommunikation zuständig.

In der ebenfalls vergleichsweise gut ausgestatteten zentralen Kommunikationsabteilung Basels sind die Mitarbeitenden ebenfalls einem Fachbereich zugeteilt und darin spezialisiert. So fällt die Medienarbeit in den Aufgabenbereich des Kommunikationsverantwortlichen und seines Stellvertreters. Zwei Personen sind für die webbasierten Kanäle (Webseite und Social Media), jemand für Corporate Design, jemand für die Abstimmungskommunikation (Abstimmungserläuterungen) und jemand für das Schreiben der Reden für den Regierungspräsidenten zuständig. In Bern und Basel sind die verschiedenen Positionen innerhalb der Abteilungen im Vergleich zu den anderen Organisationen am stärksten mit spezialisierten Tätigkeiten verbunden. Über gegenseitige Stellvertretungen wird jedoch auch hier eine gewisse Generalisierung erreicht.

In Luzern und St. Gallen ist ebenfalls jeweils eine Spezialisierung auf Ebene der Kommunikationsabteilung vorhanden. In Luzern, wo ebenfalls eine gut ausgestattete zentrale Kommunikationsabteilung besteht, gestaltet sich diese jedoch etwas anders als in Bern, Basel und St. Gallen. Die Rollendifferenzierung hinsichtlich der Medienarbeit ist – berücksichtigt man die geschilderten Stellenprofile – etwas schwächer ausgeprägt. Ähnlich wie oben existiert in der Abteilung eine spezialisierte Stelle für die Redaktion der Personalzeitung, des Stadtmagazins für die Luzerner Bevölkerung sowie der Abstimmungs-

unterlagen. Eine zweite spezialisierte Stelle betreut die (operative) webbasierte Kommunikation. Daneben existiert ein Sekretariat beziehungsweise ein Backoffice, welches beispielsweise auch die Medienmitteilungen versendet. Drei Stellen sind jedoch so modelliert, dass sie jeweils für die Begleitung und Beratung sämtlicher Kommunikationsbelange einzelner Direktionen und somit für spezifische Themenbereiche zuständig sind. Da diese drei Stellen jedoch auch noch über Spezialbereiche verfügen – so ist eine Stelle für Weiterentwicklungen im Bereich Social Media, der Kommunikationsverantwortliche selbst mehr für die Gesamtkonzeption und die Kollegialbehörde zuständig – sind an diese Stellen viele verschiedene Tätigkeiten gebunden. Daher spricht der Interviewpartner eher von einem Generalistenansatz mit Blick auf diese drei Stellen.

Auch in St. Gallen hat sich eine Arbeitsteilung etabliert: Der Abteilungsleiter ist mehr für die strategische Konzeption (so z.B. Beratung & Coaching, Themenmanagement) und hauptsächlich für die Medienarbeit zuständig. Seine Stellvertreterin deckt unter anderem die Bereiche interne Kommunikation sowie Corporate Identity/Corporate Design ab. Für den webbasierten Bereich sind zwei weitere Stellen vorhanden. Daneben existiert noch eine Stelle, die zum Zeitpunkt des Interviews für die kommunikative Beratung, Betreuung und Umsetzung von grösseren Projekten der Regierungsorganisation zuständig ist. Folgt man den Aussagen im Interview, so verteilt sich die Medienarbeit auf mehrere Stellen, die daneben in anderen Spezialgebieten tätig sind. Diese Verteilung geschieht ebenfalls insbesondere im Rahmen der Projektkommunikation: Einige Mitarbeitende – ähnlich wie die Kommunikationscoaches in Luzern – kommen im Zuge der Projektbetreuung beinahe zwangsläufig mit Medienschaffenden in Kontakt. Daher spricht auch der Kommunikationsverantwortliche von St. Gallen davon, dass die Mitarbeitenden der Kommunikationsabteilung eher Generalisten beziehungsweise Allrounder sind, die jeweils über spezifische Fähigkeiten verfügen.

In Winterthur sind die diversen Aufgaben, die von der Kommunikationsabteilung zu erledigen sind, bereits schwieriger auf die wenigen Stellen zu verteilen. So ist die Planung der Kommunikationsmassnahmen zu den Geschäften der Kollegialbehörde beim Informationschef und seinem Stellvertreter angesiedelt. Beide haben daneben aber noch diverse weitere Bereiche zu pflegen. Daneben existiert eine dritte Stelle, die verstärkt internetbasierte Kanäle betreut und die interne Kommunikation abdeckt. In die Umsetzung der Medienarbeit sind jedoch wiederum alle drei Stellen einbezogen.

Zusammenfassend ist die Rollendifferenzierung innerhalb der zentralen Kommunikationsstellen und damit die Spezialisierung der Medienarbeit auch vor dem Hintergrund verfügbarer personeller Ressourcen zu sehen. Zusätzlich gilt es das Aufgabenspektrum, welches eine Kommunikationsabteilung betreut, zu beachten. Im Gegensatz zu vergleichsweise bevölkerungsreichen Städten ist die arbeitsteilige Struktur auf Ebene der Stadtregierungsorganisation in den kleineren Städten weniger ausgeprägt, woher Medienarbeit weniger spezialisiert stattfindet. Auf Ebene der zentralen Kommunikationsstellen zeigt sich weitgehend eine Spezialisierung. Diese wird jedoch in den untersuchten Fällen über organisationsspezifische Modelle der Arbeitsteilung erreicht.

7.2.3.3 Aggregation der Erkenntnisse zur Spezialisierungsdimension

In die Typologie der Spezialisierung gehen beide untersuchten Ebenen der funktionalen Differenzierung des Medienarbeitsmanagements von Kollegialbehörden ein. Erstens wurde die Arbeitsteilung und eine damit verbundene Spezialisierung in der Medienarbeit auf Ebene der Regierungsorganisation analysiert. Für diese Kategorie konnte gezeigt werden, dass nebst der zentralen Kommunikationsstelle, die in ihrer Stabsfunktion sowohl der Gesamtregierung als auch der Kernverwaltung zuarbeitet, in unterschiedlichem Ausmass auch Stabstellen in den Departementen bestehen, die mit vergleichbaren Aufgaben betraut sind. Zweitens zeigen sich innerhalb der verschiedenen Kommunikationsstellen der zentralen und dezentralen Stabstellen verschiedene Ausprägungen im Ausmass der Arbeitsteilung. So existieren zentral in vielen Fällen arbeitsteilige Organisationseinheiten (Kommunikationsabteilungen), in denen mehrere Personen hauptsächlich solche Tätigkeiten ausführen, die dem Medienarbeitsmanagement zuzurechnen sind. Dezentral ist dies nur selten der Fall. In anderen Städten sind die zentralen/dezentralen Stellen lediglich mit einem Kommunikationsspezialisten oder einem Kommunikationsgeneralisten besetzt. Generalisten bearbeiten dabei ein Aufgabenspektrum, welches sich nur teilweise auf das Medienarbeitsmanagement bezieht.

In beiden Kategorien der Spezialisierungsdimension werden drei Ausprägungen unterschieden: So weisen die Untersuchungsfälle über die Gesamtorganisation hinweg als auch innerhalb der zentralen Kommunikationsstelle eine hohe, mittlere oder tiefe Spezialisierung auf. Über die Kombination dieser beiden Kategorien mit je drei Ausprägungen ergeben sich die Typen gemäss Tabelle 10.

Für Basel wie Zürich und somit für die beiden grössten Städte in der Fallauswahl hat sich auf beiden Ebenen eine hohe Spezialisierung gezeigt (Typ 1): So ist in diesen Untersuchungsfällen die Kommunikationsfunktion auf Ebene der Organisation ausgeprägt arbeitsteilig organisiert. Nebst einer mit Spezialisten besetzten zentralen Kommunikationsabteilung finden sich auch in den Departementen durchgehend spezialisierte Positionen. Innerhalb der zentralen Kommunikationsstelle ist ebenfalls eine Spezialisierung vorhanden: So befassen sich explizit dafür bezeichnete Personen mit der Medienarbeit der Regierung.

Tabelle 10: Typologie in der Spezialisierungsdimension

Spezialisierung auf Ebene Organisation	Spezialisierung auf Ebene zentrale Kommunikationsstelle		
	<i>hoch</i>	<i>mittel</i>	<i>tief</i>
<i>hoch</i>	Basel, Zürich (Typ 1)		
<i>mittel</i>	Bern, Luzern, St. Gallen Winterthur (Typ 2)		
<i>tief</i>		Fribourg, Köniz (Typ 3)	Biel, Thun (Typ 4)

Quelle: Eigene Darstellung

In Bern, Luzern, St. Gallen und Winterthur ist die Spezialisierung auf Ebene Organisation tiefer (Typ 2). Die zentralen Kommunikationsstellen sind ebenfalls arbeitsteilig organisiert, jedoch finden sich in den Departementen nur vereinzelt bis gar keine Positionen, die durch Kommunikationsspezialisten besetzt sind. Zu Typ 3 zählen die Städte Fribourg und Köniz: Hier ist die gesamtorganisationale Spezialisierung auf einem tiefen Niveau. Auf Ebene des Stabs der Regierung agieren dennoch mehrere Kommunikationsspezialisten. Die personelle Ausstattung und die Aufgabenverteilung auf dieser Ebene weist jedoch auf ein tieferes Niveau der Spezialisierung in der zentralen Kommunikationsstelle hin als in den bereits beschriebenen Typen. Eine im Vergleich mit den anderen acht Untersuchungsfällen insgesamt tiefe Spezialisierung zeigt sich für Biel und Thun (Typ 4).

7.3 Institutionalisierte Regeln der Medienarbeit

In diesem dritten Teilkapitel zu den Ergebnissen werden die (betriebs-)externen Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit behandelt. Gemäss Analysemodell adressieren diese Dimensionen die institutionellen Regeln der Medienarbeit von Kollegialbehörden. So wird erstens auf die Wahrnehmung des Einflusses rechtlicher Bestimmungen auf die Medienarbeit eingegangen, welche die regulative Dimension von institutionellen Regeln repräsentiert. Zweitens stehen die Ausbildungen und die beruflichen Werdegänge der Kommunikationsverantwortlichen (Curricula) sowie die berufsbezogenen Netzwerke im Zentrum der Ausführungen. Diese beiden Aspekte werden als Quellen normativer Systeme von Berufsrollenträgern gesehen, in denen sich die normative Komponente institutioneller Regeln der Medienarbeit spiegelt. Drittens schliesslich wird aufgezeigt, ob und an wem sich die Stadtregierungen beziehungsweise deren Kommunikationsverantwortliche im Hinblick auf die Medienarbeit orientieren. Diese mimetische Dimension spricht, wie dies im Analysemodell aufgezeigt worden ist, die kulturell-kognitive Komponente institutioneller Regeln an.

7.3.1 Wahrgenommener Einfluss rechtlicher Bestimmungen auf die Medienarbeit

Die regulative Dimension der Institutionalisierung der Medienarbeit bezieht sich auf rechtliche Bestimmungen, die gemäss Äusserungen der Kommunikationsverantwortlichen als relevante Bedingungen der Medienarbeit einer Kollegialbehörde wahrgenommen werden. In den Interviews wurde danach gefragt, wie relevant rechtliche Regelungen im Hinblick auf die Medienarbeit der Stadtregierung sind.

In einem ersten Schritt sind nun die in den Interviews zur Sprache gekommenen Regelwerke zu thematisieren. Den Antworten der Kommunikationsverantwortlichen ist diesbezüglich zu entnehmen, dass rechtliche Bestimmungen auf kommunaler Ebene im Vergleich zu kantonalen Bestimmungen kaum erwähnt wurden. So fand sich nur vereinzelt der Verweis auf bestehende Regelwerke auf städtischer Verordnungsebene (z.B. auf die Verordnung des Finanzhaushaltes, die Kommunikationsverordnung oder die Verordnung über die Öffentlichkeitsarbeit). Die mit Abstand am häufigsten genannten und als die am relevantesten wahrgenommenen rechtlichen Rahmenbedingungen der Medienarbeit von Stadtregie-

rungen sind die kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetze. Das über kantonale Gesetze verankerte Öffentlichkeitsprinzip erfährt auch für die Gemeinden des entsprechenden Kantons Gültigkeit.²³ Dieses Prinzip wirkt sich in zweierlei Hinsicht auf die Kommunikation von Regierungsorganisationen aus:

«Das Öffentlichkeitsprinzip bedeutet nicht nur, dass Leute, die etwas nachfragen gehen, dies auch erhalten müssen. Ausser man kann nachweisen, dass dem irgendein entgegengesetztes privates Interesse entgegensteht. Sondern es bedeutet auch, dass wir mit allem aktiv raus müssen, was die Öffentlichkeit prinzipiell interessieren könnte, was die Leute brauchen, um sich am Staat beteiligen zu können» (Interview Basel).

Prinzipiell sind also nicht nur Informationen auf Anfrage, sondern auch alle als öffentlich relevant einzuschätzenden Informationen einer Stadtregierungsorganisation über entsprechende Kanäle mitzuteilen. Bis auf einen Interviewpartner haben alle Kommunikationsverantwortlichen einen Bezug zum für die Organisation geltenden Öffentlichkeitsprinzip hergestellt. Diese eine Ausnahme ist insofern nicht sehr verwunderlich, da der Kanton Luzern (nebst anderen Kantonen in der Zentral- und Ostschweiz) das Öffentlichkeitsprinzip (noch) nicht kennt. Allerdings kann gemäss der kantonalen Gesetzessammlung sowie auf Basis des Interviewmaterials festgehalten werden, dass auch in Luzern kantonale Datenschutzbestimmungen vorhanden sind, die im Rahmen der Medienarbeit entsprechend zu beachten sind (Tabelle 11).

Tabelle 11: Kantonale Informations- und Datenschutzgesetze sowie Verordnungen

Kantonale Regelung	Kanton Zürich	Kanton Basel-Stadt	Kanton Luzern	Kanton St. Gallen	Kanton Fribourg
Öffentlichkeitsgesetz	x	x	-	x	x
Verordnung zum Öffentlichkeitsgesetz	x	x	-	-	x
Datenschutzgesetz	x	x	x	x	x
Verordnung zum Datenschutzgesetz	x	x	x	-	x

Quelle: Eigene Darstellung. Angaben entsprechend der kantonalen Gesetzessammlungen per 2016; x = vorhanden; - = nicht vorhanden.

Diese Bestimmungen stehen wiederum in Konflikt mit dem Öffentlichkeitsprinzip: Während Letzteres nach einer transparenten Kommunikation der Stadtregierungen verlangt, setzt das Datenschutzgesetz hierbei Grenzen. So dürfen – oder müssen – Informationen zurückgehalten werden, sofern sie zum Beispiel laufende Verhandlungen betreffen (z.B. Rekurse auf Regierungsebene), die Interessen Dritter geschützt werden sollen (z.B. Geschäftsgeheimnisse von Auftragnehmern) oder Personendaten enthalten (z.B. Persönlichkeitsschutz in Ergebnisberichten von Administrativuntersuchungen). Eine Entscheidung, ob Informationen von Amtes wegen oder auf Anfrage herausgegeben werden, ist daher auch nicht

²³ Kanton Zürich: Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG); Kanton Basel-Stadt: Informations- und Datenschutzgesetz (IDG); Kanton St. Gallen: Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz); Kanton Fribourg: Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG);

immer eindeutig und wird grundsätzlich über den Einbezug hauseigener Juristen (Rechtsdienst) legitimiert.

Die Öffentlichkeits- beziehungsweise Informations- sowie Datenschutzgesetze nehmen in allen Städten eine wesentliche Rolle dahingehend ein, zu welchen Regierungsgeschäften eine Information von Amtes wegen oder auf Anfrage erfolgt. Es scheinen aber Unterschiede zu bestehen, wie sich deren Anwendung im Rahmen der Medienarbeit institutionalisiert hat.

Auf der einen Seite wird das Öffentlichkeitsprinzip in den Strukturen und Prozessen der Medienarbeit manifest. So existiert in Basel-Stadt eine wöchentlich stattfindende Sitzung, in der sämtliche Geschäfte der Regierung streng auf Basis des Öffentlichkeitsprinzips und Datenschutzbestimmungen beurteilt werden. Die Entscheidung für eine Publikation von Beschlüssen erfolgt strikt nach diesen rechtlichen Bestimmungen und wird durch ein Dreigespann aus Staatsschreiberin, Leiterin der Rechtsabteilung und Kommunikationsverantwortlichem gefällt. So wird alles veröffentlicht, ausgenommen es sprechen ebenfalls gesetzlich verankerte Gründe dagegen. Betont wird hier, dass jeder Beschluss kommuniziert wird, jedoch nicht über dieselben Kanäle, womit die Prominenz eines Beschlusses gesteuert wird:

«Aber es gibt manchmal solche Dinge, von denen man denkt: Das ist jetzt derart wenig relevant für die Öffentlichkeit, das packen wir jetzt nicht noch ins Communiqué. Aber so oder so werden sämtlich Regierungsratsbeschlüsse, die gefasst werden und öffentlich sind, ins Netz gestellt» (Interview Basel).

So kommunizieren einige Organisationen über alles, was die Regierung beschliesst, ausser es darf aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen nicht öffentlich werden. Darin scheint ein Unterschied zu solchen Stadtregierungen zu bestehen, in denen das Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls immer mitbedacht wird, dieses jedoch eher latent die Medienarbeit der Regierung begleitet. Die Anwendung scheint ebenfalls routiniert abzulaufen. Jedoch bedingt das Öffentlichkeitsprinzip nicht durchgehend in allen Stadtregierungen gleichermassen die Entscheidung, ob ein Beschluss proaktiv veröffentlicht wird. Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auf die Medienarbeit der Kollegialbehörde ist in der alltäglichen Praxis nicht im gleichen Masse institutionalisiert.

In den Interviewpassagen, die eher auf eine Beachtung des Öffentlichkeitsprinzips in Spezialfällen verweisen, werden alternative Gründe angegeben, die über die Publikation eines Regierungsgeschäftes entscheiden können. Übergeordnet kann dies anhand des folgenden Zitates zum Ausdruck gebracht werden:

«Es ist auch so, dass ja zwar per Gesetz vorgeschrieben ist, dass ein Gemeinwesen – eine öffentliche Verwaltung – transparent informieren soll. Das Gesetz schreibt allerdings nicht vor, wie dass es das machen muss. Das ist ja dann trotzdem eine Ermessensfrage: Auf welche Art und Weise? Wie macht man es? Und ich würde sagen, das hängt sehr stark ab vom Kollegium. Es ist am Schluss das Kollegium, das entscheidet, welche Art der Informationspolitik das Kollegium machen will oder nicht machen will» (Interview Bern)

So findet nebst einer rechtlichen Einschätzung insbesondere auch eine politische Einschätzung dazu statt, welche Informationen an die Medien und schliesslich an die Öffentlichkeit gelangen sollen. So entscheidet eine kooperative Einschätzung zur politischen Relevanz eines Regierungsbeschlusses für die Öffentlichkeit oder die Reife eines Projektes darüber, ob Medienarbeitsmassnahmen umgesetzt wer-

den. Daher wird in einigen Stadtregierungsorganisationen eine Triage der Regierungsgeschäfte gemacht: Welche Geschäfte eignen sich nun, um sie nach aussen zu kommunizieren und welche eignen sich nicht? Daher kann es auch vorkommen, dass nach den Sitzungen der Stadtregierung einmal nichts kommuniziert wird. Im Gegensatz dazu scheinen insbesondere diejenigen Regierungen, die eine sehr ausgeprägte Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips kennen, jede Woche etwas zu veröffentlichen.

Im Kontext der rechtlichen Bestimmungen die Medienarbeit betreffend sind gemäss Äusserungen der Kommunikationsverantwortlichen noch weitere Themen relevant. So muss auch im Rahmen der reaktiven Medienarbeit in Spezialfällen geklärt werden, ob die von Medienschaffenden angeforderten Informationen (z.B. in Form von Dokumenten, Berichten) herausgegeben werden dürfen oder ob Datenschutzbestimmungen gegen eine Aushändigung sprechen. Um eine Entscheidung zu treffen, wird diesbezüglich in der Regel eine Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst der Stadtregierung gesucht. Im Unterschied zur planbaren Medienarbeit von Amtes wegen ist hier jedoch ein in zeitlicher Hinsicht rascher Prozess der Entscheidungsfindung erforderlich.

Ein weiterer angesprochener Aspekt betrifft das Gleichbehandlungspostulat der Medien, welches mehr oder weniger explizit in den kantonalen Öffentlichkeits- oder Informationsgesetzen verankert ist.²⁴ So erschwert das Informationsgesetz das gezielte lancieren von Interviews oder die exklusive Zuspierung von Informationen. Die Bevorteilung einer Partei sei streng genommen rechtlich nicht erlaubt. Dieses Gleichbehandlungsprinzip scheint jedoch einen gewissen Interpretationsspielraum offen zu lassen, so dass in Ausnahmefällen durchaus proaktiv exklusive Informationen zur Verfügung gestellt werden (können). Und auch in der reaktiven Medienarbeit scheint diese Gleichbehandlung nicht immer eindeutig auslegbar zu sein:

«Was bedeutet jetzt ‘gleichbehandelt’, wenn jemand zwei Tage vorher anruft. Bedeutet ‘gleichbehandeln’ zu sagen, dass er keine Auskunft erhält und dass er warten muss, bis zwei Tage später die Medienmitteilung rausgeht? Oder muss man ihn unterstützen, weil er sich als Erster interessiert?» (Interview Zürich).

Dieses Zitat zeigt einen weiteren, auch mit der Gleichbehandlung verwobenen Aspekt auf: Die Legitimierung von Sperrfristen. Einige wenige Interviewpartner erwähnten im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip diese Problematik. Informationen sind allen Akteuren gleichzeitig mitzuteilen, woher sich Sperrfristen nicht mehr legitimieren liessen. Die Frage, ob sich Sperrfristen noch rechtfertigen lassen, wird denn auch als praktische Herausforderung in der Medienarbeit erachtet. Ein Interviewpartner nimmt gemäss seinen Aussagen auf die Bedürfnisse der Medien Rücksicht, so dass sie zum Beispiel eine vorzeitige Medienmitteilung mit Verweis auf eine Sperrfrist versenden. Diesbezüglich sind jedoch auch skeptische Stimmen auszumachen: In einem anderen Interview kommt die Ansicht

²⁴ Diese Verankerung muss jedoch nicht immer expliziter Natur sein. So wird die Gleichbehandlung der Medien bzw. der Medienschaffenden nur in zwei von fünf kantonalen Öffentlichkeits- bzw. Informationsgesetzen (siehe Fussnote 23) explizit erwähnt. Ansonsten scheint das Gleichbehandlungspostulat auch auf das Prinzip zurückzugehen, dass jede Person gleichermaßen Anspruch auf Informationen hat.

zum Ausdruck, dass der Einsatz von Sperrfristen gegenüber den Medien nicht über die Bedürfnisse verschiedener Mediengattungen, sondern über den Schutz von Interessen Dritter zu begründen ist.

Zusammenfassend kann zur Wahrnehmung des Einflusses rechtlicher Bestimmungen auf die Medienarbeit der untersuchten Stadtregierungen folgendes konstatiert werden: Das auf kantonaler Ebene institutionalisierte Öffentlichkeitsprinzip und die auf gleicher Staatsebene erlassenen Datenschutzgesetze scheinen wichtige Leitplanken der Medienarbeit von Stadtregierungen zu sein. In den Stadtregierungsorganisationen zeigt sich jedoch kein einheitliches Muster, wie umfassend und in welchen Fällen diese Bestimmungen in den Abläufen der Medienarbeit Beachtung finden. So lässt sich auf Basis der Interviews nur gerade in einer Stadt (Basel) ein ‘manifestes’ institutionalisiertes Gefäss finden, in der die Kongruenz zwischen gesetzlichen Vorgaben und den Veröffentlichungen von Regierungsgeschäften in einem Routineprozess systematisch geprüft werden. In allen anderen Städten geschieht diese Prüfung nicht in dieser institutionalisierten Form. Es wird eher in Spezialfällen – dann aber unter Einbezug juristischer Einschätzungen – evaluiert, ob eine Veröffentlichung gesetzeskonform ist oder nicht. Die Einschätzungen seitens der Verantwortungs- und Entscheidungsträger über die öffentliche Relevanz eines Beschlusses überlagern daher das Öffentlichkeitsprinzip, welches in diesen Fällen zwar laufend mitberücksichtigt, aber eher latent institutionalisiert ist.

7.3.2 Quellen der normativen Systeme von Berufsrollenträgern

Vor dem Hintergrund der Argumentation im Analysemodell, wonach sich formale Organisationsstrukturen und Prozesse der Medienarbeit über normative Systeme von Berufsrollenträgern institutionalisieren, wird nun auf die beiden Quellen dieser Systeme eingegangen. Die folgende Betrachtung fokussiert daher auf die Beantwortung der forschungsleitenden Fragen nach den Curricula und den berufsbezogenen Netzwerken der Interviewpartner. Im Zuge der schulischen, akademischen, berufsausbildenden und beruflichen Sozialisation sowie über eine berufsspezifische Vernetzung bilden sich normative Systeme von Berufsrollenträgern aus. Es kann auf einer solchen Argumentationsbasis davon ausgegangen werden, dass zum Zeitpunkt der Studie normativ legitimierte berufsprufessionelle Regeln bestehen, an denen sich die Kommunikationsverantwortlichen von Schweizer Stadtregierungen in der Medienarbeit von Kollegialbehörden ausrichten.

Formale Ausbildung und beruflicher Werdegang

Im ersten Abschnitt interessiert die Frage nach den Curricula der Kommunikationsverantwortlichen. Wie die Auswertungen zu den Ausbildungen und den beruflichen Werdegängen der Interviewpartner zeigen, sind diese zum Zeitpunkt der Datenerhebung seit rund fünf bis zehn Jahren in ihrer Funktion tätig. Ein Kommunikationsverantwortlicher (Luzern) ist seit über 20 Jahren in der zentralen Kommunikationsstelle der Regierung beschäftigt. Das Niveau der formalen Bildungsabschlüsse ist in den untersuchten Fällen sehr ähnlich. Mit Ausnahme von drei interviewten Personen (Bern, Köniz, Winterthur) verfügen alle über einen universitären Abschluss. Die absolvierten Studiengänge sind dabei vielfältig:

Rechtswissenschaft (Basel, Luzern), Geografie (Biel, Fribourg), Germanistik (St. Gallen), Kommunikationswissenschaft (Thun) und Soziologie (Zürich).

Interessant erscheinen für diese Studie nun aber insbesondere auch die weiteren Stationen in den Lebensläufen der Kommunikationsverantwortlichen. Diese unterscheiden sich teils stark voneinander. So haben die Interviewpartner unterschiedlich viele berufliche Stationen durchlaufen, wobei jeweils zwischen mindestens einer und maximal fünf beruflichen Stationen genannt wurden. Obwohl sich diese Angaben nicht aus einer Analyse schriftlich festgehaltener Lebensläufe ergeben haben, sondern sich auf Aussagen stützen, die im Rahmen des Gespräches spontan und ohne Vorbereitung geäußert wurden, dürften es sich doch um die von den Interviewpartnern als relevant wahrgenommenen Stationen ihres beruflichen Werdeganges handeln.

Die beruflichen Werdegänge zeigen alle eine Verwurzelung in Berufsfeldern, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit der Medienarbeit politischer Akteure befassen. Auf der einen Seite ist dies die journalistische Perspektive, auf der anderen Seite die Perspektive der Kommunikationsberatung. In sieben von zehn Städten, so in Bern, Biel, Köniz, Luzern, St. Gallen, Thun und Winterthur, verfügen die Kommunikationsverantwortlichen teils über langjährige Berufserfahrung im tagesaktuellen Nachrichtenjournalismus. So hat in der Mehrheit der betrachteten Organisationen der amtierende Kommunikationschef in der Vergangenheit in der Beziehung zwischen Journalismus und Politik die Seiten gewechselt, in einem Falle (St. Gallen) gar mehrfach.

Zwei der drei übrigen Interviewpartner arbeiteten zwischen Abschluss des Studiums und ihrem aktuellen beruflichen Engagement unter anderem in Kommunikationsberatungsunternehmen. Man hat sich in der Vergangenheit demnach aus einer Beratungsperspektive mit dem Kommunikationsmanagement von Organisationen (Basel, Zürich) befasst. Die Interviewpartnerin aus Fribourg absolvierte zwischen Studium und ihrer Tätigkeit als Kommunikationsbeauftragte eine Weiterbildung zur PR-Spezialistin.

In Bezug auf diese Kenntnisse zu den Lebensläufen der Interviewpartner sind die vermittelten Ausbildungs- und Berufserfahrung verbundenen Fachkompetenzen der Kommunikationsverantwortlichen – und auch die Anforderungen, die sie an ihre Mitarbeitenden stellen – zu betrachten. Wie die Aufzählung oben zeigt, sind in der überwiegenden Mehrheit der untersuchten Fälle ehemalige Journalisten für die Regierungskommunikation verantwortlich. Daraus könnte nun gefolgert werden, dass ehemalige Journalisten scheinbar einfach aus dem Grunde, dass sie das journalistische Metier kennen, sich für den Beruf als Kommunikationsverantwortliche gut eignen. Eine solche Schlussfolgerung greift jedoch zu kurz. Wie sich zeigt, erachten es ehemalige Medienschaffende als nicht zwingend notwendig, dass ihre Stelle durch eine Person mit berufspraktischer Erfahrung im Journalismus zu besetzen ist. Genauso wenig müssen ihre Mitarbeitenden einen journalistischen Background haben. Jedoch bietet ein solches Modell für die Medienarbeit einer Stadtregierung durchaus Vorteile:

«In der Medienarbeit müssen nicht alles ehemalige Journalisten sein. Aber es ist gut, wenn man ein paar Journalisten darunter hat. In unserem Fall haben wir jetzt etliche ehemalig Printjournalisten. [...] Weshalb?

Erstens weiss man schon, welche Fragen ein Journalist stellt. Und zweitens ist es auch heutzutage noch relativ wichtig, relativ schnell einen kurzen, klaren, prägnanten Text zu schreiben» (Interview Bern).

Wenn eine Person die Themen erkennt, die sich für die Berichterstattung besonders gut eignen und wenn sie weiss, wie Journalisten recherchieren und nachfragen, dann wäre sie aus strategisch-rationaler Perspektive für die Medienarbeit einer Regierung eigentlich prädestiniert. Das auf eigenen Branchenerfahrungen basierende Wissen darüber, wie sich die Berichterstattung über die Kollegialbehörde im positiven Sinne steuern lässt, kann so den Zielen einer Regierung zuträglich sein.

Die journalistischen Fachkompetenzen einer Person alleine scheinen jedoch im Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungen nicht auszureichen. So lassen sich zwei Aspekte, die in den Interviews vermehrt zur Sprache kamen in dieser Hinsicht auslegen. Erstens stellt auch Fachwissen in Bezug auf das Kommunikationsmanagement einer Organisation eine wesentliche Komponente dar. Dieses Wissen erlangt eine Person entweder im Zuge der berufspraktischen Erfahrung in ihrer aktuellen Tätigkeit, oder sie erwirbt sich dieses Wissen im Rahmen der Aus- und Weiterbildung. Zwischen den Fähigkeiten ehemaliger Journalisten und denjenigen von ehemals in der Kommunikationsberatung oder der Unternehmenskommunikation beschäftigten Personen bestehen Unterschiede. Diese sind auch im Hinblick auf das Kommunikations- beziehungsweise Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungen zu beachten:

«Wenn Sie dann eher PR-gestählte Leute anstellen und weniger Journalisten, dann haben Sie dann dort vielleicht wirklich das Problem, dass eben mit der Sachlichkeit und der Gleichbehandlung der Medien ein Problem entstehen könnte. [...] Das machen eher die Ämter. Dass sie solche PR-Leute aus der Branche nehmen. Im Vergleich dazu nehmen die Departemente – die politische Ebene – dann lieber Journalisten. Und die können dann zwar sonst alles nicht in der Corporate Communication, was dann manchmal auch wieder schwierig ist für mich» (Interview Zürich).

Zweitens sind in der Medienarbeit von Kollegialbehörden nicht nur die fachlichen Kompetenzen relevant. Ergänzend dazu sind auch charakterliche Eigenschaften derjenigen Personen wichtig, die sich um die Medienarbeit einer Kollegialbehörde kümmern. Die folgende Aussage eines Interviewpartners verweist auf mögliche Spannungsverhältnisse zwischen Fach- und Sozialkompetenz, die sich bei den in die Medienarbeit einer Kollegialbehörde eingesetzten Personen ergeben können:

«Wenn ich jetzt jemanden Suche für mein Team, dann suche ich keinen Journalisten. Das reicht mir nicht mehr. Früher rutschte man als Journalist einfach so in diesen Job hinein: 'Ja, das ist ein Journalist, der kann das'. Dabei kann dieser das unter Umständen gar nicht. Dieser ist vielleicht völlig unbegabt im zwischenmenschlichen Bereich. Er ist eher eine Spürnase und ein super Journalist. Aber wenn es darum geht, mit Journalisten nett zu sein, dann fehlen ihm vielleicht gewisse Dinge in der Sozialkompetenz» (Interview St. Gallen).

Neben der Fachkompetenz von Berufsrollenträgern zählt auch deren Sozialkompetenz. So wird beispielsweise auch eine hohe Vertrauenswürdigkeit als wichtig erachtet. Im Rahmen ihrer Beratungs- und Unterstützungsfunktion für die Gesamtregierung kommen nicht nur die fachlichen Kompetenzen, sondern auch die persönlichen und zwischenmenschlichen Beziehungen eines Kommunikationsverantwortlichen zu den Mitgliedern der Kollegialbehörde sowie zu den weiteren in die Medienarbeit involvierten Stellen zum Tragen:

«Also Sie müssen als Informationschef ein grosses Netzwerk haben, Sie müssen Vertrauen geniessen, sowohl von den Chefbeamten als auch von den Gemeinderäten. Sie müssen auch ein gewisses Vertrauen bei den Medienschaffenden geniessen. [...] Ich denke, das ist etwas, was Sie über Jahre hinweg aufbauen müssen. Aber das können Sie in keinem Konzept festschreiben» (Interview Bern).

Diese organisationsinternen Beziehungen erscheinen dahingehend wichtig, damit die von Kommunikationsverantwortlichen vertretenen Werte dazu, was gute Medienarbeit ist sowie der Normen, wie Medienarbeit geplant, umgesetzt und evaluiert werden sollte, in das Medienarbeitsmanagement einer Stadtregierung einfließen. Dieses Vertrauen der Entscheidungsträger in die vom Kommunikationsverantwortlichen vertreten Ansichten muss sich Letzterer über eine längere Zeit erarbeiten:

«Also über diese zehn Jahre habe ich zeigen können, dass ich ein gewisses Gespür habe. Ich vertrete eine gewisse Art von Kommunikation. Sie wissen, dass ich jetzt eher finden würde: Macht das! Weil es gibt durchaus auch andere Meinungen, wie man kommunizieren sollte» (Interview Basel).

Berufsbezogene Netzwerke

Die zweite Quelle normativer Systeme bezieht sich auf die berufsbezogenen Netzwerke, über welche sich die in die Medienarbeit von Stadtregierungen involvierte Berufsrollenträger miteinander vernetzen. Kommunikationsverantwortliche erachten verschiedene berufsbezogene Netzwerke als mehr oder weniger relevant.

In allen zehn Interviews wurde die Arbeitsgruppe Kommunikation des Schweizerischen Städteverbandes als wichtiges Netzwerk erwähnt. In dieser Arbeitsgruppe finden sich rund fünfzig mit Regierungs- und Verwaltungskommunikation von Schweizer Städten betraute Personen in der Regel zwei Mal im Jahr zusammen, um sich über aktuelle Themen und Herausforderungen auszutauschen.²⁵ Dabei geben jeweils einzelne Mitglieder oder auch eingeladene Gäste fachliche Inputs zu bestimmten Bereichen. Auch wenn der Austausch zwischen den Teilnehmern dieses Netzwerkes sowie die Inputs von Gastrednern insgesamt als für sehr wichtig und wertvoll befunden wird, resultieren daraus eher selten bis nie direkte Folgen im Hinblick auf das Medienarbeitsmanagement. Als Themen scheinen in dieser Arbeitsgruppe die Prozesse des Medienarbeitsmanagements, so wie sie in dieser Studie konzipiert worden sind, eher selten aufgegriffen zu werden. Lediglich die Medienbeobachtung und auch grundsätzlich das Beziehungsgefüge zwischen Stadtregierung und Medienschaffenden wurden erwähnt. Den Aussagen in den Interviews zufolge stehen eher die mit der fortschreitenden Digitalisierung zusammenhängenden Herausforderungen für das Kommunikationsmanagement, so beispielsweise Social Media, im Mittelpunkt dieser regelmässigen Treffen.

Grundsätzlich ist aus Sicht der befragten Experten an diesem Netzwerk von Vorteil, dass sich darin diejenigen Akteure vernetzen können, die über ein einheitliches Problembewusstsein – und daher über vergleichbare normative Systeme – verfügen. Exemplarisch dafür kann die folgende Aussage angeführt werden:

²⁵ Stand gemäss Geschäftsbericht 2016 des Schweizerischen Städteverbandes. Siehe https://staedteverband.ch/cmsfiles/ssv_jahresbericht_2016_web_6-1.pdf (Zuletzt abgerufen am 12.06.2019)

«Die besten Experten für die Verwaltungs- oder Regierungskommunikation gibt es halt in der Verwaltung und in der Regierung» (Interview Basel).

So erscheint der in dieser Art institutionalisierte Austausch mit den in der Regierungs- und Verwaltungskommunikation tätigen vergleichbaren Berufsrollenträgern als wertvoll. Nebst der Kontaktpflege kann auch von den Erfahrungen anderer Kommunikationsstellen profitiert werden. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass sich im Rahmen dieser Treffen informelle Kontaktmöglichkeiten ergeben. Dies erleichtert beispielsweise fall-, problem- oder projektbezogene Anfragen untereinander, was sich auch in einem gegenseitigen Aufzeigen von Lösungsalternativen für bestimmte Prozesse im Kommunikationsmanagement manifestieren kann:

«Wir sind im Städteverband – in dem so die grösseren Städte organisiert sind – sehr grosszügig im Austausch von Materialien. Also wenn jetzt einer kommt und sagt: ‘Ich hätte gerne einmal Deine Prozesse’, dann erhält er diese. Also, das ist überhaupt kein Thema. Ich finde, man muss das Rad nicht neu erfinden, wenn es sich bewährt. Es sitzen alle im selben Boot. Dagegen habe ich überhaupt nichts» (Interview St. Gallen).

Einige Interviewpartner haben auch weitere Gefässe genannt, die sich wie die Arbeitsgruppe des Städteverbandes auf die Vernetzung zwischen Berufsrollenträgern auf der Gemeindeebene beziehen. Darunter fallen unter anderem «L’Association des chargé-e-s de communication des communes romandes», die Vereinigung der Kommunikationsbeauftragten der französischsprachigen Gemeinden. Oder auch regelmässige Treffen mit den Informationsbeauftragten der Agglomeration (St. Gallen) können hierunter gefasst werden. Daneben wurden auch Gemeindeverbände, Gemeinde- oder Stadtschreiberverbände genannt. In diesen findet jedoch nur – falls überhaupt – punktuell eine Thematisierung der Regierungskommunikation statt. Zudem gestaltet sich aus Sicht der hier betrachteten zehn grössten Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen ein auf das Medienarbeitsmanagement bezogener Austausch mit vergleichsweise kleineren Gemeinden als eher wenig ertragreich.

Ein weiteres Netzwerk, welches mehrfach genannt wurde, ist die Schweizerische Informations-Konferenz öffentlicher Verwaltungen (SIKOV). In diesem Netzwerk vernetzen sich Kommunikationsfachleute des Bundes, der Kantone sowie auch von Gemeinden. Insbesondere die Verantwortlichen der grösseren untersuchten Organisationen, so von Basel, Bern, Luzern und St. Gallen, weisen auf ihre Mitgliedschaft in diesem Netzwerk hin. Jedoch scheinen – mit Ausnahme des Stadt-Kantons Basel – die Veranstaltungen der SIKOV nicht regelmässig besucht zu werden.

Alle die bislang aufgeführten Netzwerke werden vor dem Hintergrund der spezifischen Rahmenbedingungen, unter denen Kollegialbehörden ihr Medienarbeitsmanagement organisieren, als geeignetere Gefässe erachtet als beispielsweise Public Relations Verbände. Die Kommunikationsverantwortlichen haben jedoch auch letztere genannt. So wurden unter anderem der Schweizerische Public Relations-Verband (PR Suisse) und dessen Regionalgesellschaften wie die Public Relations Gesellschaft Ostschweiz/Liechtenstein, die Nordwestschweizerische Public Relations Gesellschaft, die Zentralschweizer Public Relations Gesellschaft und die Berner Public Relations Gesellschaft erwähnt. Dass diese Gefässe genannt wurden, bedeutet jedoch nicht, dass die Interviewpartner auch tatsächlich Mitglied dieses

Verbandes sind. Ein aktives Engagement der Kommunikationsverantwortlichen ist auf Basis der Interviews in keinem Untersuchungsfall festzustellen. Die Veranstaltungen werden kaum besucht. Falls doch, dann scheint dies einem Gedankenaustausch, weniger einem problem- und lösungsorientierten Austausch, zu dienen. Daher erscheinen PR-Verbände in der Perspektive der Interviewpartner eher wenig geeignet zu sein, wenn es um das Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungen geht.

Insgesamt zeigen die Ausführungen zur normativen Dimension der Institutionalisierung der Medienarbeit: Alle Kommunikationsverantwortlichen verfügen über berufliche Erfahrungen, in denen sie aus unterschiedlichen Perspektiven mit dem Kommunikationsmanagement von Organisationen in Berührung gekommen sind. Entweder verfügen sie über eine Vergangenheit im Journalismus oder sie haben sich aus der Beraterperspektive mit Teilen des Kommunikationsmanagements von Organisationen befasst. Nebst der fachlichen Kompetenz, über die eine in die Medienarbeit der Kollegialbehörde involvierte Person verfügen soll, werden auch soziale Kompetenzen als wichtig erachtet. Es lassen sich aus der Perspektive der Interviewpartner unterschiedlich relevante organisationsexterne berufsbezogene Netzwerke unterscheiden. Eine Bewertung der Relevanz der verschiedenen Netzwerke erfolgt hauptsächlich über das gemeinsam geteilte Problembewusstsein – über ein gemeinsames normatives System – hinsichtlich der Spezifika der Medienarbeit von Kollegialbehörden.

7.3.3 Orientierungshorizonte von Stadtregierungen

In der mimetischen Dimension der Institutionalisierung der Medienarbeit steht die Frage im Zentrum, inwiefern sich Stadtregierungen hinsichtlich ihres Medienarbeitsmanagements an Best Practice Methoden anderer Organisationen, an Beratungsagenturen oder an der Wissenschaft orientieren. Wie im Analysemodell ausgeführt, lässt sich der Orientierungshorizont von Stadtregierungen somit differenzieren. So ist erstens die Beobachtung und allfällige Nachahmung von Prozessen im Medienarbeitsmanagement, wie sie in vergleichbaren Organisationen – so insbesondere in anderen (Deutsch-)Schweizer Stadtregierungen – institutionalisiert sind, eine Alternative. Zweitens können auch Methoden und Praktiken zur Orientierung dienen, die von Beratungsunternehmen vertreten werden oder auf Basis wissenschaftlicher Forschung als Best Practice erkannt werden.

Die Kommunikationsverantwortlichen nennen in den Interviews unterschiedliche Orientierungspunkte im Hinblick auf ihr Medienarbeitsmanagement. Wie sich zeigt, findet eine Beobachtung hinsichtlich der Medienarbeitsprozesse nur in sehr begrenztem Rahmen statt. Häufiger wurde auf die Orientierung in anderen Bereichen der externen Kommunikation verwiesen, so z.B. auf den Themenbereich Social Media. Oder aber man orientiert sich insbesondere themen- beziehungsweise problembezogen an Lösungen anderer Organisationen. Wie bereits in den Ausführungen zu den normativen Systemen von Berufsrolleenträgern dargelegt, scheint eine Orientierung an den Praktiken anderer Organisationen insbesondere aufgrund der spezifischen Bedingungen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation nur beschränkt möglich. Daher muss auch klar unterschieden werden zwischen einer Orientierung an den Praktiken

anderer Stadtregierungen auf der einen und einer Orientierung an den Methoden anderer Organisationstypen auf der anderen Seite.

Am ehesten scheint ein Ideenaustausch zwischen amtierenden Kommunikationsverantwortlichen verschiedener Stadtregierungen stattzufinden. Zum einen manifestiert sich dies in der bereits weiter oben erwähnten Arbeitsgruppe Kommunikation des Schweizerischen Städteverbandes. Es handelt sich dabei um einen themenbezogenen Austausch, so wie er im Rahmen gemeinsamer Veranstaltungen besteht. Die fachlichen und thematischen Inputs in diesen Veranstaltungen nehmen die Kommunikationsverantwortlichen jedoch eher zur Kenntnis, als dass sie darauf aufbauend die eigenen Prozesse anpassen. In der Auswertung aller zehn Interviews konnte lediglich ein Beispiel gefunden werden, welches exemplarisch für eine direkte Imitation eines Teilprozesses im Medienarbeitsmanagement angesehen werden kann:

«Auch dann der Austausch darüber: Wie macht ihr das? Wie löst ihr das? Zum Beispiel das Monitoring war ein Thema beim Städteverband. Daher haben wir das nun installiert, wie wir das hier installiert haben» (Interview Basel).

Zum anderen manifestiert sich eine gegenseitige Orientierung in den Kontakten, die Kommunikationsverantwortliche untereinander pflegen. So konsultiert man sich via Telefon, Email oder im Rahmen bilateraler Treffen. In diesem Setting findet dann auch eher eine Adaption von Lösungsansätzen statt, so durch einen Tausch von beispielsweise projekt- oder themenbezogenen Kommunikationskonzepten. Aus Sicht der Interviewpartner spricht unter anderem ein Argument für solche Adaptionen: Zeitmangel. Hierzu lässt sich ein Beispiel anführen, welches sich jedoch zumindest nicht direkt auf die alltägliche Medienarbeit im hier definierten Sinne bezieht:

«Krisenkommunikation, das ist immer das 30ste Rad am Wagen. Wir haben permanent so viel zu tun, dass immer irgendetwas darunter leidet. Und das ist immer genau das, was darunter leidet. Und da bin ich mir auch nicht zu schade, da halt auch einmal Dinge von anderen Städten, in denen gewisse Handbücher vorhanden sind, zu übernehmen» (Interview Luzern).

Dieser bilaterale, informelle Austausch findet nicht zwischen allen Städten gleichermassen statt. Verschiedene Kommunikationsverantwortliche beziehen sich auf die für sie jeweils interessanten Städte. So verweisen beispielsweise Basel und Bern gegenseitig aufeinander, je mit unterschiedlichem thematischem Fokus. Während Basel beispielsweise das Medienbeobachtungssystem von Bern imitiert, ahmt Bern einzelne Aspekte aus dem Bereich Social Media von Basel nach:

«Meine Kollegin, die die Sozialen Medien betreut, ist einmal nach Basel und hat dort geschaut, wie sie das machen. Und sie hat einiges von den Baslern übernommen. Also da findet ein Austausch statt und da schauen wir auch ab» (Interview Bern).

Im Hinblick auf die Nennung anderer Stadtregierungen als Orientierungspunkte hinsichtlich der eigenen Praktiken werden vereinzelt auch konkrete Gründe angeführt, weshalb man sich an den entsprechenden Städten orientiert. Hier ist beispielsweise auf eine Äusserung des Medienbeauftragten der Stadt Fribourg zu verweisen:

«Ja, ich versuche natürlich viel mit Biel zu vergleichen. Und das ist auch interessant von der Stadtgrösse her, von der Zweisprachigkeit her – auch wenn Fribourg offiziell nicht zweisprachig ist [...] Und ich kann viel vergleichen – aber persönlich. Ich mache das nicht offiziell oder so. Aber ich kann oft schauen, wie das dort funktioniert und wie es hier läuft. Es ist auch so, dass es in Biel zwei Tageszeitungen gibt, die alle Pressecommuniqués übernehmen, weil sie das brauchen [...] Ich kann viel vergleichen wie das funktioniert, weil die beiden Städte viele ‘Points Communs’ haben» (Interview Fribourg).

So sind es nicht nur andere Organisationen, die aufgrund einer ähnlichen Grösse für einen Direktvergleich in Frage kommen. Es sind auch andere stadtspezifische Charakteristika, die mögliche Vergleichsorganisationen begründen können.

Im Zuge solcher Begründungen kommt auch zum Ausdruck, dass eine Orientierung am Medienarbeitsmanagement anderer Stadtregierungen oft als schwierig erachtet wird, da sich zum Beispiel die Mediensituation in den Städten entsprechend unterschiedlich gestaltet. Obwohl die Themen und Kommunikationsaufgaben zwischen Stadtregierungsorganisation gut miteinander vergleichbar sind, unterscheiden sich die lokalen Bedingungen, in deren Rahmen Stadtregierungen ein Medienarbeitsmanagement organisieren, oft beträchtlich:

«Wir sind wirklich extrem lokalbezogen. Es endet eigentlich gerade an der Grenze, jetzt medial [...] Also auch schon in dieser AG Kommunikation: Wenn Neuchâtel oder Biel oder Yverdon erzählt, wie sie es machen. Da denkst Du Dir: Ja, was hat das jetzt mit uns zu tun. Da finde ich es schon noch spannend, was St. Gallen und Zürich so machen. Aber es ist trotzdem weit weg» (Interview Winterthur).

Auch eine Orientierung am Kommunikationsmanagement gewinnorientierter Unternehmen kann über Beobachtung oder über informellen Austausch stattfinden. Die Kommunikationsverantwortlichen verweisen jedoch darauf, dass eine solche Orientierung sehr schwierig ist. Kommunikationsansätze, rechtlich-normative Bedingungen und auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen sind zwischen den beiden Organisationstypen zu unterschiedlich. Es gibt gemäss Aussagen der Interviewpartner daher nicht viele Bereiche, in denen sich Stadtregierungen etwas von Unternehmen abschauen können. Ausnahmen stellen zum Beispiel die Bereiche Corporate Identity/Corporate Design oder Branding dar.

Eine Orientierung an Best Practices kann auch über eine Zusammenarbeit zwischen Stadtregierungen und Beratungsagenturen stattfinden. Dabei handelt es sich häufig um eine Zusammenarbeit im Bereich der Umsetzung von Kommunikationsmassnahmen (z.B. grafische oder technische Umsetzung), teils auch um Kommunikationsberatung im Rahmen von Grossprojekten (z.B. Ortsplanungsrevision). Dass aufgrund solcher Zusammenarbeitskonstellationen Praktiken für das Medienarbeitsmanagement von Kooperationspartnern adaptiert werden, wird jedoch eher verneint.

Zusammenfassend hat sich gezeigt, dass die Kommunikationsverantwortlichen unterschiedliche Orientierungspunkte im Hinblick auf ihr Medienarbeitsmanagement nennen, eine Beobachtung und Imitation hinsichtlich der Medienarbeitsprozesse jedoch nur in sehr begrenztem Rahmen stattfindet. Nicht jede Stadtregierung kommt jeweils für einen Vergleich in Frage. So findet ein möglicher informeller Ideenaustausch mit oder eine Beobachtung von spezifischen Städten statt. Nebst der Grösse sind es auch andere Faktoren, die eine Orientierung bedingen, so beispielsweise die stadtspezifischen Medienstrukturen. Verschiedene Kommunikationsverantwortliche haben auf die für sie jeweils interessanten Städte

hingewiesen. Eine Orientierung am Kommunikationsmanagement gewinnorientierter Unternehmen sowie an den Methoden von Beratungsagenturen findet laut den Interviewpartnern kaum statt.

Nach einer sehr ausführlichen und detaillierten Darstellung der Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen folgt im nächsten Kapitel die Diskussion dieser Erkenntnisse. Dies geschieht vor dem Hintergrund des im Analysemodell enthaltenen theoretischen Rahmens.

8 Homogenität & Heterogenität in der Institutionalisierung der Medienarbeit

Die in den letzten Teilkapiteln präsentierten Befunde haben aufgezeigt, welche Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen bestehen. Diese Befunde sind nun vor dem Hintergrund des theoretischen Rahmens dieser Arbeit zu diskutieren. In diesem Teil ergeben sich sodann die Antworten auf die beiden zentralen Fragen dieser Arbeit: Welche Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit lassen sich zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen erkennen? Worauf lassen sich Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen zurückführen? Basierend auf dem Analysemodell und den darin enthaltenen Konzepten des soziologischen Neo-Institutionalismus ist der Argumentationsgang wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt wird argumentiert, dass sich Stadtregierungsorganisationen als Teil eines organisationalen Feldes interpretieren lassen (Kapitel 8.1). Dies geht aus den Befunden zu den externen Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit hervor. Damit aus der Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus Stadtregierungen als Teil desselben Feldes gefasst werden können, sind die durch sie beachteten institutionellen Regeln einander ähnlich. Wie gezeigt, ist dies durchaus der Fall. In einem zweiten Schritt wird darauf fokussiert, ob sich sodann von ähnlichen formalen Organisationsstrukturen der Medienarbeit sprechen lässt. Hier ergibt sich aus den oben gezeigten Befunden zu den internen Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit, dass sich zwar oberflächliche Gemeinsamkeiten zeigen, bei genauerer Betrachtung jedoch diverse Unterschiede festzustellen sind (Kapitel 8.2). In einem dritten Teil schliesslich wird argumentiert, weshalb trotz der über alle Fälle hinweg teils vergleichbaren Teilprozesse im Medienarbeitsmanagement sich diese jedoch in einer tiefergehenden Betrachtung eigentlich von Fall zu Fall unterscheiden (Kapitel 8.3).

Insgesamt zeigt sich anhand dieser Diskussion, wie sich die oberflächlichen Ähnlichkeiten und die tieferliegenden Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen interpretieren lassen.

8.1 Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen als organisationales Feld

Stadtregierungsorganisationen sind in dieser Arbeit als offene Systeme konzipiert worden, die in einem Austauschverhältnis mit der institutionellen Umwelt stehen. Im Hinblick auf die Frage, weshalb die Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen Ähnlichkeiten oder Unterschiede aufweisen, rücken die institutionellen Regeln der Medienarbeit in den Vordergrund, die für Organisationen desselben organisationalen Feldes relevant sind (DiMaggio & Powell, 1983). Diese institutionellen Regeln beziehen sich daher auf die Gruppe der hier untersuchten Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen. Spielregeln, die in der Medienarbeit von Stadtregierungsorganisationen zu beachten sind, gehen aus einem wechselseitigen und gemeinsamen Institutionalisierungsprozess hervor (Boxenbaum & Jonsson, 2008). Damit Stadtregierungsorganisationen als Teil eines organisationalen Feldes definiert

werden können, müssen sie somit in ein gemeinsames Sinnsystem eingebunden sein. Über den Austausch zwischen Stadtregierungsorganisationen und der institutionellen Umwelt sowie über die Beachtung und der dabei erfolgenden Reproduktion derselben Spielregeln der Medienarbeit, konstituieren sie sich als Teil eines organisationalen Feldes. Im Resultat zeigen sich gemäss Theorie und dem dieser Arbeit zugrunde gelegten Analysemodell die zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen institutionalisierten formalen Organisationsstrukturen und Prozesse der Medienarbeit in Deutschschweizer Stadtregierungen.

Entsprechend der Befunde sind die hier untersuchten Organisationen als Teil eines eher abgeschlossenen organisationalen Feldes zu definieren. Dies lässt sich aus den Aussagen der Kommunikationsverantwortlichen schlussfolgern. Auf Basis der Ergebnisse im Bereich der externen Dimensionen der Institutionalisierung lässt sich konstatieren, dass sie sich in ihren Aktivitäten im Rahmen der Medienarbeit von Kollegialbehörden an ähnlichen regulativen Institutionen ausrichten. So hat sich gezeigt, dass in neun von zehn untersuchten Stadtregierungen die Öffentlichkeitsgesetze und in allen Fällen die Datenschutzgesetze als relevante rechtliche Rahmenbedingungen gelten. Ein Befund ist jedoch, dass das damit verbundene Öffentlichkeitsprinzip teils unterschiedlich ausgelegt wird. Daher wird nicht nur auf Basis dieser Vorgaben publiziert oder nicht publiziert, sondern dabei spielen teils Relevanzabwägungen seitens der Entscheidungsträger eine Rolle.

Interpretiert man die Curricula der Kommunikationsverantwortlichen vor dem Hintergrund des neo-institutionalistischen Ansatzes, so kann von einem gemeinsam geteilten normativen System ausgegangen werden. Die methodische Herangehensweise dieser Arbeit entspricht jedoch nur einem Annäherungsversuch an die Werte und Normen, die sie in der Medienarbeit vertreten. Die normativen Systeme der Interviewpartner wiederum stehen nur stellvertretend für normative institutionelle Regeln der Medienarbeit. Ihre Ansichten dazu, was Anforderungen an die Medienarbeit einer Kollegialbehörde sind und mit welchen Mitteln wie Methoden man diesen gerecht werden kann, dürften mit Blick auf die beruflichen Werdegänge der zehn Kommunikationsverantwortlichen eher ähnlich denn verschieden ausgestaltet sein. Während sieben der zehn befragten Personen eine Vergangenheit im Journalismus haben, haben drei Kommunikationsverantwortliche praktische Erfahrungen im Bereich der Kommunikationsberatung oder PR gesammelt oder sich darin zumindest weitergebildet. So verfügen einerseits ehemalige Medienschaffende durch ihre berufspraktischen Erfahrungen über das Wissen, was in den Redaktionen geschieht und wie Journalisten arbeiten. Auch wenn sich redaktionelle Abläufe und journalistische Arbeitsweisen im Laufe der Zeit verändern, verstehen sie die Grundprinzipien des journalistischen Handwerkes. Andere Kommunikationsverantwortliche waren im Rahmen der Betreuung von Mandanten in den Bereichen Politische Public Relations oder Kommunikationsmanagement ebenfalls Teil der Beziehung zwischen Organisation und Journalismus. Im Zuge ihrer früheren Berufstätigkeit haben sie sich daher ebenfalls mit Aspekten der externen Organisationskommunikation befasst. Was nun im Hinblick auf die geteilten normativen Systeme zudem als relevant erscheint: Die Kommunikationsverantwortlichen gehen zum Zeitpunkt der Studie derselben Berufstätigkeit nach. Alle sind bereits seit mehreren

Jahren im Amt. Sie verfügen daher über Erfahrungen im Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungen. Die normativ-rechtlichen Bedingungen der Behördenkommunikation wie Sachlichkeit und Transparenz sind in den Köpfen der Berufsrollenträger ebenso internalisiert wie die Vermittlungs- und Produktionslogiken journalistischer Nachrichtenmedien. Was sich zusätzlich gezeigt hat: Es findet eine spezifische berufsbezogene Vernetzung statt. So bildet die Arbeitsgruppe Kommunikation des Schweizerischen Städteverbandes die zentrale Austauschplattform für die hier befragten Berufsrollenträger. PR-Verbände beispielsweise spielen eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Hier zeigt sich sodann bereits der fließende Übergang zum kognitiv-kulturellen Sinnsystem der Medienarbeit von Kollegialbehörden in Deutschschweizer Städten.

Es zeigt sich, dass Kommunikationsverantwortliche nur sehr bedingt Anschlussmöglichkeiten an die Praktiken von Organisationen anderer Branchen sehen. Ihr Orientierungshorizont liegt klar auf anderen Stadtregierungsorganisationen. Man tauscht gegenseitig Ideen und Lösungsansätze aus und imitiert diese im Rahmen der eigenen Möglichkeiten. Hier kann sich also eine fall- oder problembezogene Imitation von Einzelmassnahmen anderer Stadtregierungen durchaus ergeben. Ein Beispiel, welches diesbezüglich weiter oben erläutert worden ist, stellt die Nachahmung im Bereich des Medienbeobachtungssystems dar. Jedoch: Gerade die Vergleichbarkeit der Medienarbeitsprozesse oder auch eine allfällige Nachahmung von Teilen des Medienarbeitsmanagements anderer Stadtregierungsorganisationen erachten die Interviewpartner als eher schwierig. Eine Interpretationsmöglichkeit ist hier, dass die institutionellen Regeln der Medienarbeit sich in verschiedenen lokalen Kontexten unterscheiden. So ist nicht zuletzt bedingt durch die Wohnbevölkerung einer politischen Gemeinde ein Medienarbeitsmanagement jeweils in unterschiedlich grosse Verwaltungsapparate eingebunden. Daher argumentieren auch einige Kommunikationsverantwortliche grösserer Städte damit, dass sich die Organisationen selbst oder aber auch die lokalen Mediensituationen zwischen den Städten zu stark unterscheiden, um sich gegenseitig vergleichen zu können. Insgesamt stellt das Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungsorganisationen auch ein spezifisches Unterfangen dar, welches nur sehr bedingt – falls überhaupt – mit Verfahrensweisen anderer Organisationstypen vergleichbar ist.

Die untersuchten Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen sind auf Basis dieser Interpretation Teil eines spezifischen organisationalen Feldes. Entscheidend für die Institutionalisierung der Medienarbeit von Kollegialbehörden sind aus Perspektive des Neo-Institutionalismus die regulativen, normativen und kognitiv-kulturellen Regeln, die ihnen anzeigen, welche Strukturen und Prozesse für sie als rational angesehen werden. Rational bedeutet in der neo-institutionalistischen Sicht der Dinge, dass Kollegialbehörden in ihrem Medienarbeitsmanagement diesen gesellschaftlich konstruierten Erwartungen in Form von Regeln folgen. Die untersuchten Stadtregierungsorganisationen sind auf Basis dieser Interpretation einem Organisationstyp zuzuordnen, dessen institutionelle Umwelt aus einem Set an spezifischen institutionellen Regeln besteht. Diese Regelwerke existieren für andere Organisationen wie zum

Beispiel für Wirtschaftsunternehmen nicht in dieser Art. Akteure der Regierungsorganisationen verweisen insgesamt auf spezifische rechtliche Rahmenbedingungen, Normen und Werte sowie auf einen begrenzten Orientierungshorizont hinsichtlich ihrer Medienarbeit.

Gemäss der klassischen Isomorphie-These würde dies bedeuten, dass in den Ergebnissen der empirischen Analyse von formalen Organisationsstrukturen und von Prozessen der Medienarbeit sich Ähnlichkeiten zwischen den untersuchten Städten zeigen würden. Die Ergebnisse zu den internen Dimensionen der Institutionalisierung sowie zu den Prozessdimensionen des Medienarbeitsmanagements entsprechen dieser Annahme jedoch nur sehr bedingt. Isomorphie – verstanden als Resultat eines fortwährenden Institutionalisierungsprozesses, in dem sich ähnliche formale Organisationsstrukturen und Prozesse der Medienarbeit zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen zeigen – ist auf Basis der hier gesammelten Daten nur schwach erkennbar. Das Medienarbeitsmanagement weist zwar in allen untersuchten Fällen vergleichbare und im Grundsatz ähnliche Methoden und Ansätze auf, es unterscheidet sich jedoch fallspezifisch wiederum sehr stark. Dies zeigt sich zusammengefasst in Tabelle 12, in welcher für alle Fälle jeweils die formalen Organisationsstrukturen (aggregierte Typen) sowie die Kernbefunde in den Prozessdimensionen aufgeführt sind. Die Darstellung zeigt erstens auf, welche Untersuchungsfälle vergleichbare formale Organisationsstrukturen aufweisen. In einer genaueren Betrachtung weisen die beiden Städtepaare Winterthur und St. Gallen sowie Thun und Biel in der Macht-, Autonomie- und Spezialisierungsdimension der Medienarbeit dieselben Ausprägungen auf. Für weitere Untersuchungsfälle sind Gemeinsamkeiten in zwei der drei Strukturdimensionen erkennbar. Diese Überschneidungen dürfen jedoch nur als Strukturähnlichkeit und nicht als Strukturgleichheit aufgefasst werden. Mit der Aggregation der detaillierten Ergebnisse zu Typen ist verständlicherweise Tiefenschärfe verloren gegangen. Daher ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass innerhalb der verschiedenen Typen jeweils ein bestimmtes Ausmass an interner Heterogenität vorhanden ist. Die feineren Unterschiede in und zwischen den Untersuchungsfällen können entsprechend in Kapitel 7 nachgelesen werden.

Betrachtet man die zusammengefassten Ergebnisse in den Prozessdimensionen, so zeigt sich auch hierbei ein sehr differenziertes Bild: Gemäss Isomorphie-These postulierte Ähnlichkeiten in der Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation der Medienarbeit sind in dieser Übersicht nachweisbar. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die tatsächlichen Aktivitäten im Rahmen dieser Prozesse teils deutlich voneinander unterscheiden. Zudem ist ersichtlich, dass in einem Vergleich solcher Fälle, deren Organisationsstrukturen einander insgesamt ähnlich erscheinen, sich wiederum unterschiedliche Prozesse zeigen (wie zum Beispiel beim Städtepaar Thun und Biel).

Tabelle 12: Zusammenschau der Ausprägungen in den «Organisationsstrukturen» und «Prozessen» der Medienarbeit

	Organisationsstrukturen			Prozesse			
Fall	Macht	Autonomie	Spezialisierung	Situationsanalyse – Medien- & Themenbeobachtung	Planung – Konzeption & Produktion der Medienarbeit	Umsetzung – Proaktive & Reaktive Medienarbeit	Evaluation – Ergebnisorientiert & Feedbackmechanismen
Basel	Typ 2	Typ 1	Typ 1	Zentrale systematische Medien- und Themenbeobachtung; Basierend auf eigenen Recherchen; Keine Weiterleitung an Dezentrale	Dezentraler Vorschlag und dezentrale Produktion vor der ordentlichen Regierungssitzung; Zentrale Beurteilung von Konzeption & Produktion	Proaktiv: Kein Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Durch Zentrale nur im Einzelfall; Feedbacks: Intern eher schwach ausgeprägt, extern unklar
Zürich	Typ 2	Typ 2	Typ 1	Zentrale systematische Medienbeobachtung, keine systematische Themenbeobachtung; Basierend auf organisationsexternen Recherchen; Weiterleitung an Dezentrale	Dezentraler Vorschlag und dezentrale Produktion vor der ordentlichen Regierungssitzung; Zentrale Beurteilung von Konzeption & Produktion	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Keine durch die Zentrale; Feedbacks: Intern eher schwach ausgeprägt, extern unklar
Bern	Typ 1	Typ 1	Typ 2	Zentrale systematische Medien- und Themenbeobachtung; Basierend auf eigenen Recherchen; Weiterleitung an Dezentrale	Dezentraler Vorschlag und dezentrale Produktion vor der ordentlichen Regierungssitzung; Zentrale Beurteilung von Konzeption & Produktion	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Eher systematisch & regelmässig durch die Zentrale; Feedbacks: Intern eher ausgeprägt, extern in inoffiziellen Medienbegegnungen
Luzern	Typ 2	Typ 1	Typ 2	Keine zentrale systematische Medien- und Themenbeobachtung	Dezentraler Vorschlag vor, dezentrale Produktion nach der ordentlichen Sitzung; Zentrale Beurteilung der Konzeption & Produktion	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Durch Zentrale nur im Einzelfall; Feedbacks: Intern eher ausgeprägt, extern in offiziellen Medienbegegnungen
St. Gallen	Typ 2	Typ 2	Typ 2	Zentrale systematische Medienbeobachtung, keine systematische Themenbeobachtung; Basierend auf organisationsexternen Recherchen; Weiterleitung an Dezentrale	Dezentraler Vorschlag vor, dezentrale Produktion nach der ordentlichen Sitzung; Zentrale Beurteilung der Konzeption & Produktion	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem stark ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Systematisch & regelmässig durch die Zentrale; Feedbacks: Intern ausgeprägt, extern in offiziellen Medienbegegnungen

Tabelle 12 (Fortsetzung): Zusammenschau der Ausprägungen in den «Organisationsstrukturen» und «Prozessen» der Medienarbeit

	Organisationsstrukturen			Prozesse			
Fall	Macht	Autonomie	Spezialisierung	Situationsanalyse – Medien- & Themenbeobachtung	Planung – Konzeption & Produktion der Medienarbeit	Umsetzung – Proaktive & Reaktive Medienarbeit	Evaluation – Ergebnisorientiert & Feedbackmechanismen
Winterthur	Typ 2	Typ 2	Typ 2	Zentrale systematische Medienbeobachtung, keine systematische Themenbeobachtung; Basierend auf eigenen Recherchen; Weiterleitung an Dezentrale	Dezentraler Vorschlag vor, dezentrale Produktion nach der ordentlichen Sitzung; Zentrale Beurteilung der Konzeption & Produktion	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Eher systematisch & regelmässig durch die Zentrale; Feedbacks: Intern eher schwach ausgeprägt, extern in offiziellen Medienbegegnungen
Köniz	Typ 2	Typ 3	Typ 3	Keine zentrale systematische Medien- und Themenbeobachtung	Dezentraler Vorschlag vor, dezentrale Produktion nach der ordentlichen Sitzung; Zentrale Beurteilung der Konzeption & Produktion	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Durch Zentrale nur im Einzelfall; Feedbacks: Intern eher schwach ausgeprägt, extern in offiziellen Medienbegegnungen
Fribourg	Typ 3	Typ 4	Typ 3	Zentrale systematische Medienbeobachtung, keine systematische Themenbeobachtung; Basierend auf eigenen Recherchen; Keine Weiterleitung an Dezentrale	Dezentraler Vorschlag vor, zentrale Produktion nach der ordentlichen Sitzung; Keine zentrale Beurteilung der Konzeption	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher schwach ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Durch Zentrale nur im Einzelfall; Feedbacks: Intern eher schwach ausgeprägt, extern in inoffiziellen Medienbegegnungen
Thun	Typ 3	Typ 3	Typ 4	Zentrale systematische Medienbeobachtung, keine systematische Themenbeobachtung; Basierend auf organisationsexternen Recherchen; Keine Weiterleitung an Dezentrale	Dezentraler Vorschlag und dezentrale Produktion vor der ordentlichen Sitzung; Zentrale Beurteilung der Konzeption & Produktion	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Eher systematisch & regelmässig durch die Zentrale; Feedbacks: Intern eher schwach ausgeprägt, extern in offiziellen Medienbegegnungen
Biel	Typ 3	Typ 3	Typ 4	Keine zentrale systematische Medien- und Themenbeobachtung	Dezentraler Vorschlag, dezentrale Produktion nach der ordentlichen Sitzung; Zentrale Beurteilung der Konzeption & Produktion	Proaktiv: Zentralversand von Medienmitteilungen; Zentrale Koordination von Medienkonferenzen; Reaktiv: Koordinationssystem eher ausgeprägt	Ergebnisorientiert: Keine durch die Zentrale; Feedbacks: Intern eher schwach ausgeprägt, extern in inoffiziellen Medienbegegnungen

Quelle: Eigene Darstellung

Obwohl also Stadtregierungsorganisationen Teil eines gemeinsamen Sinnsystems zu sein scheinen, besteht eine beinahe fallspezifische Individualität hinsichtlich der Strukturen wie Prozesse der Medienarbeit. Um diese empirisch festgestellten Unterschiede und somit die Heterogenität in den formalen Strukturen und im Medienarbeitsmanagement innerhalb eines organisationalen Feldes zu interpretieren, bestehen aus neo-institutionalistischer Perspektive mehrere Möglichkeiten. Hier wird auf zwei Alternativen zurückgegriffen, die in Kapitel vier und fünf erläutert wurden. Eine Variante besteht demnach darin, die verschiedenen Organisationsgrößen als Argument anzuführen. Wohl unterliegen Stadtregierungsorganisationen denselben institutionellen Spielregeln, sie umfassen jedoch eine unterschiedliche Anzahl von (Vollzeit-)Stellen, was zu unterschiedlichen Strukturen und Prozessen führt. Anhand dieser Argumentation wird die anschließende Diskussion zu Ähnlichkeiten und Unterschieden in den formalen Organisationsstrukturen geführt.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, Stadtregierungsorganisationen als strategisch handelnde Einheiten zu verstehen. Diese interpretieren die Regeln in ihrer institutionellen Umwelt auf eine für ihre Zwecke nützliche Art und Weise. Sie bauen wohl einzelne als legitim geltende Elemente in ihre formalen Organisationsstrukturen und in das Medienarbeitsmanagement ein. Inkonsistenzen, die sich zwischen dem Medienarbeitsmanagement und institutionellen Anforderungen ergeben, müssen jedoch gelöst werden: Dies geschieht über eine strukturelle Entkopplung, über die Trennung der gegen aussen sichtbaren Strukturelemente von den tatsächlichen Prozessen wie Abläufen innerhalb der Organisation. So zeigen die Hierarchie-, Arbeitsteilungs-, Koordinations- und Delegationsstrukturen beziehungsweise die Macht-, Autonomie- und Spezialisierungsdimensionen nicht wahrhaftig auf, wie das Medienarbeitsmanagement der untersuchten Stadtregierungsorganisationen im Kern institutionalisiert ist. Auf diese Weise können sodann auch Unterschiede in den Prozessdimensionen der Medienarbeit zwischen solchen Stadtregierungen interpretiert werden, die sich im Hinblick auf formale Strukturen noch eher ähnlich sind. Dieser Ansatz wird in der Diskussion zu den Prozessen im Medienarbeitsmanagement verfolgt. Dabei zeigt sich dann zusätzlich, dass die institutionellen Regeln der Medienarbeit über Berufssrollenträger – konkret über die Kommunikationsverantwortlichen – in das Medienarbeitsmanagement hineingelangen können. Unterschiede zwischen den Organisationen sind so auch auf die Ideen und das Wirken von Personen zurückzuführen.

8.2 Strukturähnlichkeit versus Strukturdifferenzierung

In den Organisationsstrukturen der Medienarbeit spiegeln sich Elemente, die auf zum Zeitpunkt der Studie geltenden regulativen und kulturell-kognitiven Regeln basieren. Diese Bausteine widerspiegeln die für den untersuchten Organisationstyp rationalen Bestandteile formaler Strukturen der Medienarbeit. Sie entsprechen den spezifischen sozialen Vorstellungen davon, wie diese Organisationen unter gegebenen Kontextbedingungen üblicherweise organisiert sind, damit sie ihre Aufgaben erledigen können. Rationalität beruht dabei jedoch nicht auf einer ökonomischen Logik, sondern auf einem gesellschaftlich definierten – und damit legitimen – Verhältnis zwischen einem verfolgten Ziel und den einzusetzenden

Mitteln zur Erreichung des Ziels. Die formalen Strukturen der Medienarbeit von Regierungsorganisationen auf Gemeindeebene sind daher auf Basis allgemein anerkannter Vorstellungen aufgebaut, Prozesse verlaufen entlang dieser Strukturen.

Die institutionellen Regeln, welche diese Elemente definieren, beziehen sich insbesondere auf die in der Schweiz auf allen föderalen Ebenen geltende rechtliche Verfasstheit einer Regierungsorganisation. Im Rahmen der Subsidiarität und der gemäss kantonalem Recht zugestandenen Autonomie sind Stadtregierungen mit der Ausführung verschiedener Aufgaben betraut. Über ihre Tätigkeiten und Entscheidungen haben sie auch zu informieren. Um die Information breiter Bevölkerungskreise zu gewährleisten, setzen Regierungsorganisationen traditionell auf journalistische Nachrichtenmedien beziehungsweise sie betreiben Medienarbeit im Sinne des Verständnisses dieser Arbeit. Um ihre Funktion im Regierungssystem auf Gemeindeebene zu erfüllen, folgen Regierungen in ihrer Binnenstruktur den beiden Prinzipien der Kollegialität und Departementalität. Diese institutionalisierte Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen und die beiden Binnenstrukturprinzipien sind als Institutionen anzusehen, die Ausfluss der spezifischen gesellschaftlichen Entwicklung im schweizerischen Bundestaat und somit eines spezifischen Institutionalisierungsprozesses sind. Sie sind unter anderem das Ergebnis der im internationalen Vergleich relativ frühen Etablierung föderalistischer Strukturen und der darauf basierenden Kompetenzen, die den politischen Gemeinden zufallen, so auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Regierungssysteme. Die grossen und wachsenden politischen Gemeinden der Deutschschweiz sind auf solche politisch-administrative Strukturen angewiesen, die ihnen die Bewältigung einer enormen Quantität und Vielfalt an Aufgaben erlaubt. Dabei haben sich dreistufige politisch-institutionelle Strukturen etabliert, die mit denjenigen auf Kantons- und Bundesebene «isomorph» (Geser, 1999, S. 444) sind. Auch was die ausführenden Organe in den kommunalen Regierungssystemen betrifft, ist eine Strukturähnlichkeit vorhanden: Die Spitzen der Regierungsorganisationen sind als Kollegialbehörden ausgestaltet. Diese setzen sich aus hauptberuflichen, direkt vom Volk gewählten Amtsträgern und entsprechend den politischen Kräfteverhältnissen in den Gemeinden zusammen. Zudem sind sie arbeitsteilig organisiert, entscheiden jedoch als Kollegium über die Regierungsgeschäfte. Mit der Befolgung dieser Prinzipien im Hinblick auf die Ausgestaltung der Regierungsorganisationen wird insofern gesellschaftlichen Erwartungen entsprochen. Dies insofern, als dass Kollegialität und Departementalität als «best practice», als Erfolgsmodell erachtet wird, um die Gemeindeangelegenheiten zu erledigen. So sind diese Prinzipien auch in den Geschäfts- und Organisationsverordnungen der Regierungen formal festgehalten und wirken auch regulativ auf die Formalstruktur und die Prozesse innerhalb der sozialen Einheit.

Elemente einer im neo-institutionalistischen Verständnis rationalen Ausgestaltung der Medienarbeit von Stadtregierungsorganisationen lassen sich sodann in allen Dimensionen der formalen Organisationsstrukturen finden. So ist in der hierarchischen Struktur jeder Stadtregierungsorganisation (mindestens) eine Kommunikationsstelle ausgebildet, die sich mit den Informations- und Kommunikationsangelegenheiten und somit auch mit der Medienarbeit der Regierung befasst. Es hat sich in allen Fällen eine arbeitsteilige Struktur innerhalb der Organisation ergeben, wonach bestimmte spezialisierte Stellen sich

mit dem Kommunikations- und Medienarbeitsmanagement befassen. Da Regierungen auf allen Ebenen des Staates nicht nur das Recht haben, mit ihren Bezugsgruppen zu kommunizieren, sondern dies gemäss modernem Staatsverständnis und rechtlichen Vorgaben auch als Pflicht von ihnen erwartet wird, finden sich in Stadtregierungsorganisationen diese entsprechenden Stellen. Wie die detaillierten Erläuterungen in Kapitel 7.2.1 gezeigt haben, ist die Stabstelle für Kommunikation der Regierung in neun von zehn Fällen dem vom Stadtpräsidenten geleiteten Departement administrativ zugeordnet. In allen Fällen erbringen diese (Stab-)Stellen ihre Leistungen aber für das Kollegium insgesamt. Sie üben damit Querschnittsfunktionen aus und sind nicht nur für das Departement des Präsidenten tätig, sondern für alle Regierungsmitglieder und deren Geschäftsbereiche.

Auf den ersten Blick scheint dies ein sehr ähnliches Muster hierarchischer Eingliederung der Kommunikationsfunktion in den Organisationen darzustellen. Die Modelle, nach denen die Stellen im Organigramm eingelagert sind, unterscheiden sich jedoch bei genauerer Betrachtung. So sind in drei Fällen kanzleiexterne Organisationseinheiten ausgebildet, in einer Stadt ist die Stelle als Teil einer Verwaltungsabteilung und in den restlichen sechs Fällen als Teilbereich der Stadtkanzlei institutionalisiert. Solche Unterschiede dürften sich ergeben, da Stadtregierungen zwar rechtlich verfasste Organisationen sind, sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten jedoch autonom die Angelegenheiten einer Stadt verwalten. Somit können die Regierungen diesbezüglich selbst entscheiden, wie sie im Rahmen ihrer Organisationsverordnungen die Kommunikationsstellen organisatorisch und administrativ einordnen.

Bedingt durch die beiden Binnenstrukturprinzipien ergibt sich auf Ebene der Regierung eine Arbeitsteilung. Jedes Mitglied der Kollegialbehörde verantwortet die an ihn delegierten Verwaltungsbereiche (Departement). Und auch auf Ebene Departement sind verschiedene Verwaltungsabteilungen wiederum für einen Teilbereich der Aufgaben verantwortlich. Diese funktionale Differenzierung in der Aufgabenerbringung einer Stadtregierungsorganisation bezieht sich somit erstens auf die Geschäftstätigkeit der Regierung selbst, über die im schweizerischen Regierungssystem jedoch abschliessend das Kollegium entscheidet. Diese Arbeitsteilung zieht sich zweitens aber auch auf die Ebene der formalen Strukturen der Medienarbeit weiter. Sie unterscheidet sich dort im untersuchten Teilbereich des organisationalen Feldes der Stadtregierungen jedoch beträchtlich, was anhand der Befunde zur Spezialisierungsdimension gezeigt worden ist. Um diese Unterschiede zwischen den nachgezeichneten arbeitsteiligen Strukturen in der Medienarbeit von Kollegialbehörden zu deuten, erscheint die Organisationsgrösse als ein plausibles Argument: So ist die funktionale Differenzierung – und eine damit verbundene Spezialisierung – in den beiden grössten hier betrachteten Regierungsorganisationen stark ausgeprägt. In kleineren Organisationen hingegen kann von einer tiefen institutionalisierten Arbeitsteilung und von einer damit einhergehenden Generalisierung gesprochen werden. In mittelgrossen Stadtregierungen ergibt sich eine Mischform aus Spezialisierung und Generalisierung. So existieren in den kleineren Organisationen im Gegensatz zu den Grösseren weniger bis gar keine spezialisierten Kommunikationsstellen in den Departementen. Zudem sind die zentralen Stabstellen für Kommunikation weniger arbeitsteilig organisiert, da mitunter auch deren personelle Ausstattung tiefer ist. Betrachtet man also die Spezialisierung oder

Generalisierung hinsichtlich der konkreten in die Medienarbeit involvierten Stellen, so zeigt sich auf dieser Ebene mit abnehmender Grösse entsprechend auch eine – jedoch nicht lineare – abnehmende Rollendifferenzierung.

Mit dem Ausmass an funktionaler Differenzierung der Kommunikationsfunktion variiert auch der Koordinationsaufwand in der Medienarbeit. Je mehr Stellen in das Medienarbeitsmanagement involviert sind, desto umfassender müsste eine gegenseitige Abstimmung von Tätigkeiten beziehungsweise ein Austausch zwischen den Stellen stattfinden, so zum Beispiel in Arbeitsgruppen. Ein erhöhter Koordinationsaufwand im Zuge einer umfassenderen Spezialisierung zieht zugleich einen erhöhten Einsatz an personellen Ressourcen nach sich (Sandhu, 2009). Gemäss den Ergebnissen dieser Studie unterscheidet sich die personelle Ausstattung der zentralen Kommunikationsstellen teils deutlich voneinander. Die grösseren Organisationen verfügen in der Regel über mehr Personal in den entsprechenden Bereichen.

Insgesamt zeigt sich für die formale Koordinations- und Delegationsstruktur, dass die betrachteten Stadtregierungsorganisationen einander ähnlich zu sein scheinen. Die Koordination stellt jedenfalls in allen Organisationen aufgrund der Delegationsstruktur eine Herausforderung dar, da die Hoheit über die Regierungsgeschäfte in erster Linie bei den Departementen liegt. So ist auch über alle Fälle hinweg eine institutionalisierte Delegation der Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der Medienarbeit an die dezentralen Einheiten und deren Vorsteher, so die Regierungsmitglieder, erkennbar. Die Stabstelle der Kollegialbehörde entscheidet nicht, sie berät, unterstützt, führt aus. Eine Koordination des Medienarbeitsmanagements der Kollegialbehörde ist über diese Ausgestaltung der formalen Organisationsstrukturen nicht einfach zu bewerkstelligen. So besitzen die Kommunikationsverantwortlichen in keiner Stadt über Weisungsbefugnisse beispielsweise gegenüber Departementssekretären oder Abteilungsleitern. Auch umgekehrt scheint dies – so auf Basis der Interviews – nicht der Fall zu sein. Da die Geschäfte immer durch mindestens ein Departement vertreten werden, sind die Verantwortlichkeiten in jedem Fall geklärt. So fehlen den zentralen Kommunikationsstellen die formalen Durchsetzungsinstrumente, um die Medienarbeit der Regierung zu steuern oder ihre eigene Position anderen Stellen aufzuoktroieren. Der Verweis auf vorhandene Regeln oder Prozesse, die in Kommunikationsreglements oder -konzepten niedergeschrieben und daher verbindlich sind, stellt hierbei eine mögliche Ausnahme dar. In letzter Instanz liegt die Entscheidung über die Medienarbeitsmassnahmen, welche die Regierungsgeschäfte begleiten, bei der Kollegialbehörde. Sie beschliessen die Geschäfte und damit auch die Kommunikation dazu auf Basis des Kollegialitätsprinzips. Daher liegt es auch im Interesse der Gesamtregierung, diesbezüglich Fehler zu verhindern, die eine kollektive Sanktionierung nach sich ziehen würden.

Koordination und Integration der in die Medienarbeit der Regierung involvierten Stellen wird also nicht über die an zentrale Kommunikationsstellen übertragenen strukturellen Instrumente wie Weisungsbefugnisse (Preisendörfer, 2016) gewährleistet. Integration ist mehr über die Kontakthäufigkeit und -qualität zwischen der Kommunikationsstelle, der Kollegialbehörde, den einzelnen Regierungsmitgliedern und den weiteren in das Medienarbeitsmanagement involvierten dezentralen Stellen institutionalisiert.

In der Analyse wurden diese institutionalisierten Kontakte in der Dimension «Autonomie» erfasst. Solche Kontakte zeigen erstens auf, wie und in welchem Umfang die Kommunikationsstellen der Kollegialbehörden überhaupt in das Medienarbeitsmanagement involviert sind. Zweitens verweisen sie aber auch darauf, wie die funktional differenzierte Aufgabenerfüllung im Bereich der Medienarbeit koordiniert und integriert wird. Kommunikationsstellen können über einen ihnen zugestandenen Handlungsspielraum und daraus resultierende Einflussbereiche indirekt auf die Entscheidungen der Medienarbeit der Kollegialbehörde betreffend einwirken. So stehen die Kommunikationsverantwortlichen unter anderem mit dem Kollegium in Kontakt, wenn sie in den wöchentlichen Sitzungen anwesend sind. Wie gezeigt worden ist, unterscheiden sich zwischen den Städten diese Zugangsmöglichkeiten: Nebst den drei Fällen, in denen Kommunikationsstellen permanent im Entscheidungsgremium dabei sind, existiert in weiteren fünf Fällen eine partielle Anwesenheit bezüglich spezifischer Themen oder im Rahmen fix eingeplanter Zeitslots. In diesen Gefässen können die Kommunikationsverantwortlichen die Regierung beraten oder ihr empfehlen, entgegen den Vorschlägen aus den Departementen die Öffentlichkeit über ein Geschäft zu informieren.

Die Kontakthäufigkeit und -qualität mit den in das Medienarbeitsmanagement involvierten dezentralen Positionen eröffnet ebenfalls Möglichkeiten, auf Entscheidungen einzuwirken. Über institutionalisierte Kontakte mit den dezentralen Stabstellen, so im Rahmen der Traktandierung der wöchentlichen Regierungssitzung oder in regelmässigen Koordinationsgremien (z.B. mit den Departementssekretären), können sie sich in die Produktion – und teils auch in die Konzeption – der Medienarbeit einbringen. Daher entscheiden diese Kontakte ebenfalls über die Handlungsmöglichkeiten und den Wirkungsbereich von Kommunikationsstellen der Kollegialbehörde und damit über die Integration. Wie weiter oben gezeigt, existieren solche direkten Verbindungen im Hinblick auf die Medienarbeit der Regierung in allen untersuchten Fällen. Zumindest mit Blick auf den Produktionsprozess besteht sodann in allen Städten eine enge Kooperation. Die Konzeption, die meist der Dezentralen vorbehalten bleibt, wird jedoch teils auch zentral begutachtet. Je genauer man sich diesbezüglich jedoch die Koordinationsmechanismen anschaut, umso grösser werden die Unterschiede zwischen den untersuchten Fällen. Im Rahmen dieser Diskussion ist daher immer auf die umfassende Beschreibung der Befunde in Kapitel 7 zu verweisen.

Unterschiede in der Institutionalisierung formaler Organisationsstrukturen der Medienarbeit sind insofern verstärkt auch auf die Organisationsgrösse zurückzuführen, die eine in der Regel ähnliche regulative und kulturell-kognitive Ausgestaltung der formalen Hierarchie, Delegation, Koordination und Arbeitsteilung moderiert. Nicht jede der untersuchten Stadtregerungsorganisationen benötigt beispielsweise ein gleiches Ausmass an funktionaler Arbeitsteilung hinsichtlich der Medienarbeit der Kollegialbehörde. So gehen die auf institutionalisierten Regeln basierenden und in der Formalstruktur der Medienarbeit nachweisbaren Elemente quasi Hand in Hand mit der Grösse einer Stadtregerungsorganisation, was einerseits zu oberflächlichen Gemeinsamkeiten, andererseits aber zu fallspezifischen Eigenheiten führt. An diese Interpretation wird sodann auch die Diskussion zur Prozessähnlichkeit und -differenzierung in der Medienarbeit angeschlossen.

8.3 Prozessähnlichkeit versus Prozessdifferenzierung

Wie die Befunde zeigen, sind in allen untersuchten Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen in den verschiedenen Phasen der Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation solche Aktivitäten nachweisbar, die gemäss der hier eingeschlagenen Perspektive als Prozesse der Medienarbeit zu verstehen sind. Das Medienarbeitsmanagement insgesamt unterscheidet sich jedoch von Fall zu Fall. Dies zumindest dann, wenn man nicht nur oberflächlich an den verschiedenen Prozessen kratzt, sondern sie detailliert nachzeichnet (siehe Kapitel 7.1).

Ähnlichkeiten und Unterschiede vermittelt über regulativ und kulturell-kognitiv geprägte Organisationsstrukturen

Das Medienarbeitsmanagement von Stadtregierungsorganisationen verläuft in einem organisationsstrukturellen Rahmen, der durch oben beschriebene regulative und kulturell-kognitive Regeln präformiert ist (Kapitel 8.2). Die bestehenden gesellschaftlichen Erwartungen an eine legitime Kommunikationsabwicklung der Regierung werden über Komponenten der formalen Organisationsstrukturen an die Prozesse des Medienarbeitsmanagements vermittelt und zeigen sich so auch in letzteren. So beispielsweise im Planungsprozess, wie er im Rahmen der ordentlichen Regierungssitzung stattfindet (Kapitel 7.1.2). Dieser baut auf den Delegations- und Koordinationsstrukturen auf: So findet eine Konzeption sowie Produktion der Medienarbeitsmassnahmen zu den Geschäften der Kollegialbehörde vorderhand in den dafür zuständigen Departementen statt (Departementalität). Im Sinne der Querschnittsfunktion unterstützt die zentrale Kommunikationsstelle dabei alle Organisationseinheiten wie Regierungsmitglieder (Kollegialität). Diesbezüglich findet zentral auch in neun von zehn untersuchten Fällen eine Beurteilung der geplanten Kommunikationsmassnahmen die Regierungsgeschäfte betreffend statt. Auch im Anschluss an die Planungsphase, so in der proaktiven und auch in der reaktiven Umsetzung der Medienarbeit, zeigen sich die formalen Strukturen der Organisation und die über sie transportierten Regeln. Dies insofern, als dass die Zentrale hierbei verstärkt eine koordinierende Rolle einnimmt, was sowohl den Versand von Medieninformationen als auch die Terminierung von Medienkonferenzen betrifft.

Daneben wirken institutionelle Regeln auch unvermittelt auf Aktivitäten mit Bezug zur Medienarbeit und können zu Ähnlichkeiten in den Prozessen führen. Hier sind die kantonalen Öffentlichkeits-, Informations- und Datenschutzgesetze zu nennen. Sie werden von Regierungen zum Beispiel in der proaktiven und reaktiven Umsetzung der Medienarbeitsmassnahmen nicht nur aus pragmatischen Gründen befolgt, um also einer rechtlichen Sanktionierung aus dem Weg zu gehen. Stadtregierungen haben auch aus anderen Gründen ein Interesse daran, sich in ihrem Handeln nach diesen Regeln zu richten. Falls beispielsweise fehlbare Handlungen im Rahmen der Informationstätigkeit einer Stadtregierung nachträglich aufgedeckt werden, wird dies beispielsweise auch von journalistischen Nachrichtenmedien skandalisiert und an die Öffentlichkeit getragen. Damit ist folglich auch eine moralische Sanktionierung verbunden. Darunter leidet gemäss theoretischem Verständnis sodann die Legitimität einer Regierungsorganisation, was sich nicht nur kurz- sondern auch langfristig auf ihre Glaubwürdigkeit auswirken

kann. Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz stellen gegenwärtig daher auch kulturell-kognitive Erwartungen an Stadtregierungen dar. Die Gesetze diesbezüglich sind in den einzelnen Kantonen zwar erst im Verlauf der vergangenen drei Jahrzehnte erlassen worden. Die teils umfassende und mehrfache Bezugnahme darauf in allen geführten Interviews ist jedoch als ein Indiz für eine institutionalisierte Regel anzusehen. Sie wird von Seiten der Kommunikationsverantwortlichen als Selbstverständlichkeit angesehen. So hat sich die Praxis von einem früheren Geheimhaltungsprinzip hin zu einem Transparenzbeziehungsweise Öffentlichkeitsprinzip gewandelt. Nichtsdestotrotz hat sich in den Befunden dieser Studie aber auch gezeigt, dass das Öffentlichkeitsprinzip in einigen Situationen von politisch-rationalen Überlegungen der Kollegialbehörden überlagert werden kann, wenn es um die Entscheidung für oder gegen eine Medienarbeitsmassnahme geht.

Um nun insbesondere Unterschiede im Hinblick auf die institutionalisierten Prozesse im Medienarbeitsmanagement von Regierungen zu diskutieren, ist erneut auf einen bereits eingeführten Gedanken zur Strukturähnlichkeit und -differenzierung einzugehen. So sind die Muster der funktionalen Differenzierung beziehungsweise die Ausprägungen der Spezialisierungsdimension an dieser Stelle relevant. Die Spezialisierung in der Medienarbeit, die mit den Binnenstrukturprinzipien einhergeht, umfasst verschiedene Typen (Kapitel 7.2.3.3). In diesen Typen sind einige Muster hinsichtlich der Prozesse erkennbar. Zusammenfassend zeigt sich, dass in Organisationen mit einer mittleren funktionalen Differenzierung der Kommunikationsfunktion (Typ 2) eine höhere Dienstleistungsorientierung der Zentrale hin zur Dezentralen besteht als in den anderen drei Typen. Diese steigt mit abnehmender Spezialisierung zuerst an, um dann auf Basis rückläufiger Ressourcen (und einer abnehmenden Autonomie) ab einem gewissen Punkt wieder zu sinken (Tabelle 12).

Auf der einen Seite verfügen die Organisationen dieses zweiten Typs (Bern, Luzern, St. Gallen, Winterthur) im Unterschied zu denjenigen in Typ 1 (so Basel, Zürich) nur in wenigen bis gar keinen Departementen über spezialisierte Kommunikationsstellen. Daher ist die Zentrale in ersteren Fällen verstärkt in solche Prozesse involviert, die in letzteren eher den dezentral vorhandenen Kommunikationsspezialisten überlassen werden. Dies ist beispielsweise in der institutionalisierten Medienbeobachtung im Bereich der Situationsanalyse und auch in der ergebnisorientierten Evaluation der Fall. So wird die tägliche Medienbeobachtung (mit Ausnahme von Luzern) jeweils der Dezentralen zur Verfügung gestellt, dies mitunter auch inklusive Würdigungen, Feedbacks und Verknüpfungen zwischen getätigter Medienarbeit (z.B. Medienmitteilung, Medienkonferenz, Interview) und der Resonanz in journalistischen Nachrichtenmedien (z.B. erfasst über den Pressespiegel). Auch in Basel und Zürich wird in der Zentrale täglich systematisch ein Pressespiegel erstellt. In Basel wird dieser jedoch organisationsintern nicht weiterverbreitet, sondern stellt ein Instrument der Zentrale dar: Man verschafft sich einen Überblick zur täglichen Nachrichtenlage und eine Grundlage für eine rollende Themenbeobachtung. In Zürich wiederum kategorisiert die Zentrale täglich ein von einem externen Dienstleister zugeliefertes Dossier, welches thematisch aufgefächert an die Dezentrale weitergeleitet wird. Die zentrale Kommunikationsstelle erbringt

ausser der Koordination und einer groben thematischen Kategorisierung in dieser Phase keine Dienstleistung für die Departemente. Dies gilt auch für den Bereich der Evaluation: In den Zentralen der beiden Organisationen wird höchstens in Einzelfällen eine ergebnisorientierte Evaluation vorgenommen, wobei dies ebenfalls nicht im Sinne eines Service für andere Organisationseinheiten zu verstehen ist. Interne Feedbackprozesse zwischen der Zentrale und weiteren am Medienarbeitsmanagement beteiligten Positionen sind zudem weniger ausgeprägt als in Fällen des zweiten Typs. In letzteren ist die zentrale Kommunikationsabteilung diesbezüglich wohl auch daher stärker gefordert, da sich solche Feedbackmechanismen aufgrund mangelnder dezentraler Spezialisierung nicht innerhalb der Departemente institutionalisiert haben. Rückmeldungen und Würdigungen die Medienarbeit betreffend finden daher verstärkt zwischen zentralen Kommunikationsspezialisten und dezentralen Kommunikationsgeneralisten statt.

Auf der anderen Seite sind die zentralen Kommunikationsabteilungen in Bern, Luzern, St. Gallen und Winterthur im Vergleich zu Organisationen des dritten und vierten Typs der Spezialisierung personell stärker ausgestattet. Sie können aufgrund ihrer Ausstattung solche dienstleistungsorientierten Aufgaben übernehmen, für welche den Zentralen in Köniz, Fribourg, Thun und Biel die Mittel fehlen. Betrachtet man die letztgenannten Organisationen, so fehlt hier eine systematische Medienbeobachtung oder sie findet weniger regelmässig statt. In denjenigen Fällen, in denen die Medienberichterstattung beobachtet wird (Fribourg und Thun), gelangt das daraus entstandene Produkt jedoch nicht an die Departemente. Auch die ergebnisorientierte sowie die interne Evaluation im Sinne von Feedbackkanälen fehlen in diesen vier Fällen weitgehend.

Ähnlichkeiten und Unterschiede infolge berufsprufessioneller Prägung

In der Interpretation ähnlicher und unterschiedlicher Prozesse des Medienarbeitsmanagements ist schliesslich auf normative Regeln der Medienarbeit einzugehen. Diese werden hier über die normativen Systeme der Kommunikationsverantwortlichen konzipiert. So tragen Personen bestimmte gesellschaftliche Erwartungen, die sie im Rahmen ihrer curricularen Sozialisation internalisiert haben, über ihre Expertise in die Arbeit und so in das Medienarbeitsmanagement einer Stadtregierungsorganisation hinein (Zucker, 1977). Berufsprufessionelle Werte und Normen verfestigen sich im Zuge der formalen Aus- und Weiterbildung, der beruflichen Laufbahn und der berufsbezogenen Vernetzung (DiMaggio & Powell, 1983). Wie in Kapitel 7.3.2 dargestellt, haben sieben von zehn Kommunikationsverantwortlichen eine Vergangenheit im Journalismus. Die übrigen drei haben einen Hintergrund in der Kommunikationsberatung. Zudem legitimieren alle ihre berufsspezifischen Normensysteme – so unter anderem auch zur Medienarbeit von Stadtregierungen – im Rahmen der Vernetzung mit Berufskollegen, beispielsweise in der Arbeitsgruppe Kommunikation des Schweizerischen Städteverbandes. Gestützt auf die neo-institutionalistische Argumentation kann gefolgert werden, dass sich über die gemeinsam geteilten normativen Systeme der Kommunikationsverantwortlichen ähnliche Ansätze ergeben, wie das Medienarbeitsmanagement einer Kollegialbehörde ausgestaltet sein soll. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die individuellen Vorerfahrungen in den bestehenden Werten und Normen der Kommunikati-

onsverantwortlichen niederschlagen. Dies ist in der empirischen Erhebung allerdings nicht explizit erhoben worden. Trotzdem ergeben sich aus dem umfassenden Datenmaterial einige Hinweise darauf, dass sich ihr berufsprufessionelles Verständnis einer angemessenen Medienarbeit in Prozessen des Medienarbeitsmanagements wiederfinden. So sind in den Interviews einige Szenarien erkennbar, in denen Teile des Medienarbeitsmanagements überhaupt erst auf Bestreben eines neu ins Amt getretenen Kommunikationsverantwortlichen institutionalisiert worden sind. Hierzu kann exemplarisch auf die folgende Aussage verwiesen werden:

«Also da habe ich mit Schrecken festgestellt, dass hier kein Monitoring betrieben wurde. Wir hatten keinen Argus. Wir hatten mit einem Tool – dessen Name ich schon gar nicht mehr weiss – ein wenig erfasst, was so elektronisch über uns rapportiert wird. [...] Und wir haben nun per dieses Jahr Argus gekauft» (Interview St. Gallen).

Der Entscheid zur Einführung einer neuen Praktik dürfte nicht alleine in den Händen der entsprechenden Person liegen, da beispielsweise mit einer Externalisierung der Medienbeobachtung entsprechend finanzielle Ausgaben verbunden sind. Jedoch geraten Normen dazu, welche Bestandteile ein Medienarbeitsmanagement umfassen soll, über Personen in eine Stadtregierungsorganisation hinein.

Ein weiteres Indiz dafür, dass die Kommunikationsverantwortlichen über ihre normativen Ansprüche die Medienarbeit einer Regierung prägen, liegt in ihrem stetigen Bemühen, die Kollegialbehörde und ihre Mitglieder für proaktive Massnahmen der Medienarbeit zu gewinnen. Es sollte möglichst nichts verschleiert werden, falls sich eine kritische Situation ergibt (hier wiederum der Verweis auf das Öffentlichkeitsprinzip und dessen legitimitätsstiftende Wirkung). Auch die Sichtbarkeit der Regierungsvertreter, die auf Gemeindeebene in direkten Volkswahlen in ihre Ämter gewählt werden, ist den Kommunikationsverantwortlichen wichtig: Die Regierungsmitglieder sollen ihrer Meinung nach keine Regierungssprecher vorschicken, sondern falls möglich selbst gegenüber Medienschaffenden informieren und Stellung nehmen. Was im Falle von gewinnorientierten Unternehmen weniger ein Problem darstellt, erachten sie im Hinblick auf die politisch motivierte Regierungskommunikation gar als Pflicht. «Gute» Medienarbeit bezieht aus ihrer Sicht zudem die Perspektive der Medienschaffenden in die Prozesse des Medienarbeitsmanagements mit ein, so beispielsweise über Feedbackkanäle, wie sie im Rahmen informeller und formeller Gefässe institutionalisiert sind. Die Interviews haben gezeigt, dass auf lokaler Ebene die Pflege der Beziehungen zu Journalisten im Hinblick auf das Medienarbeitsmanagement ein wichtiger Aspekt darstellt.

Bedingt durch Berufsrollenträger ergeben sich jedoch auch städtespezifische Differenzen in den Teilprozessen der Medienarbeit. Wie beispielsweise aus den Ergebnissen im Bereich der Situationsanalyse hervorgeht, erachten verschiedene Kommunikationsverantwortliche unterschiedliche Varianten als praktikabel, sie verfolgen also unterschiedliche Ansätze. Gemeinsam ist jedoch allen, dass sie eine Beobachtung der Berichterstattung in Nachrichtenmedien als relevant einstufen.

Wie umfassend ein Kommunikationsverantwortlicher die nach seinen berufsprufessionellen Vorstellungen erforderlichen Prozesselemente in das Medienarbeitsmanagement einer Regierung hineintragen

kann, ist im Zusammenhang mit der Autonomie zentraler Kommunikationsstellen zu diskutieren. Wie bereits an anderer Stelle argumentiert, erfordert das Fehlen struktureller Koordinationsinstrumente alternative Wege, um die Medienarbeit der Kollegialbehörde zu integrieren. Alternativen eröffnen sich den entsprechenden Berufsrollenträgern über organisationsinterne formelle wie informelle Kontakte. Indem sie beispielsweise im Vorfeld der wöchentlichen Regierungssitzung in die Konzeption und Produktion von Medienarbeitsmassnahmen involviert sind, schlagen sich ihre Ideen in der Planung der Medienarbeit nieder. So geschieht dies unter anderem in der Begutachtung vorgeschlagener Entwürfe der dezentralen Stellen, in der Kreation der zu transportierenden Kernbotschaften, über die eigens vorgeschlagenen Massnahmen oder über eigenhändig verfasste Materialien zuhanden von Medienschaffenden. Durch die Einbindung der Kommunikationsverantwortlichen in Koordinationsgremien verfügen sie über indirektes Einflusspotential auf Entscheidungen hinsichtlich des Medienarbeitsmanagements. Berufsprofessionelle Erwartungen an eine legitime Medienarbeit gelangen über diese Kontakte in die verschiedenen Prozesse hinein. Diesbezüglich erscheint die Einbindung der Kommunikationsverantwortlichen in die Sitzungen der Kollegialbehörde als äusserst relevant: Ihre Perspektiven können so zusätzlich in die Erwägungen und Entscheidungen der politischen Verantwortungsträger eindringen. An dieser Stelle ist nun noch einmal darauf zu verweisen, dass solche Kontakt- und Einflussmöglichkeiten zwischen den Untersuchungsfällen teils beträchtlich variieren. Dieser Gedanke leitet schliesslich auf den letzten hier diskutierten Aspekt über.

Aus neo-institutionalistischer Perspektive können sich einerseits Inkonsistenzen zwischen regulativen, normativen und kulturell-kognitiven Anforderungen an das Medienarbeitsmanagement ergeben. Solche Konflikte werden aufgelöst, indem formale Organisationsstrukturen von den Prozessen entkoppelt werden (Meyer & Rowan, 1977). Wie in dieser Studie umfassend beschrieben worden ist, bauen alle Stadtregierungsorganisationen in der gegen aussen sichtbaren Struktur solche Elemente ein, die eine Berücksichtigung institutioneller Regeln der Medienarbeit signalisieren. Die Kollegialität und Departementalität als rechtlich verfasste und kulturell-kognitiv verfestigte Binnenprinzipien spiegeln sich in den Untersuchungsfällen in den Hierarchie-, Arbeitsteilungs-, Delegations- und Koordinationsstrukturen. Alle Kollegialbehörden verfügen über einen Kommunikations- oder Informationsbeauftragten oder gar eine Kommunikationsabteilung in ihrem Stab. Damit signalisieren Regierungen, dass sie die gesellschaftlich von ihnen erwarteten Informationstätigkeiten auch wahrnehmen. Das Management der Kommunikations- und Informationsbeziehungen von Kollegialbehörden wird professionellen Spezialisten überlassen. Solche Kommunikationsstellen sind in den Organigrammen der Stadtregierungsorganisationen sichtbar und weisen auf eine Kohärenz mit entsprechenden institutionellen Regeln hin.

Das Geschehen unter der formal-strukturellen Oberfläche zeigt sich dem Beobachter jedoch nur durch einen genaueren Blick in die Black Box der Organisation, so in die strukturierten Aktivitäten – sprich Prozesse – im Medienarbeitsmanagement. Augenscheinlich werden hierbei die Folgen der Inkonsistenz zwischen regulativen sowie kulturell-kognitiven institutionellen Anforderungen auf der einen Seite und normativen Ansprüchen an eine legitime Medienarbeit der Kollegialbehörde auf der anderen Seite. Die

für die Schweiz kontextspezifische Ausprägung der Kollegialität und Departementalität scheint hier die normativen Anforderungen an eine Medienarbeit zu überlagern. So vermögen die nach aussen sichtbaren Kommunikationsverantwortlichen in der Zentrale – trotz ihrer teilweise grossen Nähe zu Entscheidungsträgern und ihrer anerkannten Expertise innerhalb der gesamten Organisation – das Medienarbeitsmanagement nur bedingt zu integrieren. Die von den Kommunikationsverantwortlichen vertretenen Ansichten werden im Rahmen von Entscheidungen zwar durchaus beachtet. Sie und ihre Expertise scheinen insgesamt nachgefragt und akzeptiert zu sein. Jedoch verbleibt die Hoheit über die Organisationsaktivitäten in den Händen der Entscheidungsträger, den Regierungsmitgliedern und ihren Verwaltungsbereichen also. So können die Kommunikationsverantwortlichen gegenüber anderen Positionen auch in strittigen Fällen, in denen sie eine proaktive Informationstätigkeit als angemessen erachten würden, ihren eigenen Standpunkt lediglich beratend geltend machen. Die Regierungen sowie die einzelnen Stadt-, Gemeinde- oder Regierungsräte entscheiden daher fallweise und auf Basis von (politischen) Eigeninteressen darüber, was, wie, wann und wo kommuniziert wird. Insofern ergeben sich Unterschiede im Hinblick auf (Teil-)Prozesse im Medienarbeitsmanagement auch als Ausfluss strategischer Überlegungen von Entscheidungsträgern in den verschiedenen Organisationen. Die Regierungsmitglieder agieren einerseits im Sinne ihrer departementalen Verantwortung, andererseits in der Achtung des Kollegialitätsprinzips.

9 Schlussbetrachtung

In diesem letzten Kapitel folgt eine kurze Zusammenfassung der Arbeit. Im Anschluss daran ist auf einige Stärken wie auch Schwächen dieser Studie einzugehen. Mit einem kurzen Schlusswort wird diese Arbeit schliesslich beendet.

9.1 Zusammenfassung der Studie

Über die Einleitung in *Kapitel 1* wurde basierend auf einer bereits erfolgten wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Kommunikationsaktivitäten von Schweizer Stadtregierungen die Relevanz der in dieser Arbeit untersuchten Fragestellungen hergeleitet. So standen hier die Fragen im Zentrum, welche Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit sich zwischen Deutschschweizer Stadtregierungen erkennen lassen und worauf solche Ähnlichkeiten und Unterschiede zurückzuführen sind.

Basierend auf den Ausführungen zum föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz sowie den Regierungssystemen auf den unterschiedlichen Staatsebenen wurde in *Kapitel 2* der Untersuchungsgegenstand – die Medienarbeit von Deutschschweizer Stadtregierungen – hergeleitet und in den Untersuchungskontext eingeordnet. Stadtregierungen wurden als Organisationen (Regierung im weitgefassten Sinne) definiert, die aus einer (politischen) Regierungsspitze, der Kollegialbehörde (Regierung im engefassten Sinne) und einer Kernverwaltung bestehen. Regierungskommunikation wurde als die nach aussen gerichtete Kommunikation einer Regierungsorganisation definiert, die geplant, umgesetzt und gesteuert wird. Journalistische Nachrichtenmedien sind gemäss Forschungsstand zur Regierungskommunikation in der Schweiz nach wie vor wichtige Adressaten von Regierungen. Zudem konnte aufgezeigt werden, dass bislang kaum Studien zur Regierungskommunikation auf Gemeindeebene vorhanden sind.

In *Kapitel 3* wurde Regierungskommunikation als Organisationskommunikation definiert und eine prozessorientierte Kommunikationsmanagement-Perspektive auf die Medienarbeit von Stadtregierungen eingeschlagen. Insofern wurde Medienarbeit als Medienarbeitsmanagement definiert, welches vier miteinander verschränkte Phasen umfasst: Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation. Prozesse der Medienarbeit wurden analytisch als strukturierte Organisationsaktivitäten definiert, die sich den vier Phasen zuordnen lassen.

Kapitel 4 widmete sich der Perspektive des soziologischen Neo-Institutionalismus. Stadtregierungsorganisationen wurden als offene Systeme konzipiert, die in einem Austauschverhältnis mit ihrer Umwelt stehen. Über die nachgezeichnete Grundargumentation sowie die Erläuterungen der Kernkonzepte Legitimität, Institution und organisationale Felder wurden die theoretischen Grundlagen des in dieser Studie eingesetzten Analysemodells geschaffen.

Dieses Analysemodell hat sich aus der Verbindung der prozessorientierten Perspektive auf die Medienarbeit von Stadtregierungen und der Argumentation des soziologischen Neo-Institutionalismus ergeben.

In *Kapitel 5* wurde das Modell entsprechend erläutert: So wurde die Institutionalisierung der Medienarbeit in mehrere Analysedimensionen zerlegt: Die externen Dimensionen der Institutionalisierung beziehen sich auf institutionelle Regeln, welche die formalen Organisationsstrukturen – repräsentiert durch die internen Dimensionen der Institutionalisierung – sowie die Prozessdimensionen im Medienarbeitsmanagement rahmen. Für jede Dimension wurden forschungsleitende Fragen formuliert, um die empirische Analyse anzuleiten.

In *Kapitel 6* folgte der Beschrieb zur methodischen Umsetzung. Nebst der Fallauswahl wurden die Methoden der Datenerhebung sowie Datenauswertung erläutert. In den zehn bevölkerungsreichsten Städten der Deutschschweiz wurden leitfadengestützte Interviews mit den Kommunikationsverantwortlichen der Kollegialbehörde geführt. Zudem haben die Interviewpartner noch einen standardisierten Onlinefragebogen ausgefüllt. In der Auswertung der Interviewdaten wurde nach einer sogenannten typologischen Analyse verfahren. Anhand dieser Auswertungsstrategie konnten die Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit von Stadtregierungen aus dem umfassenden Interviewmaterial herausgearbeitet werden.

Die Darstellung der Befunde erfolgte in *Kapitel 7*. Dabei war die Ergebnisdarstellung entlang des Analysemodells aufgebaut. So konnten differenzierte und detaillierte Beschreibungen zu den institutionalisierten Prozessen, formalen Organisationsstrukturen und Regeln der Medienarbeit vorgenommen werden. Im Rahmen der Prozesse wurden Medienbeobachtungssysteme, Ablaufmodelle in der Planung (Konzeption und Produktion) der Medienarbeit von Kollegialbehörden, proaktive und reaktive Medienarbeitsmassnahmen sowie einige Evaluationsmassnahmen dargestellt. Hinsichtlich der formalen Organisationsstrukturen (interne Dimensionen) wurde auf die hierarchische Eingliederung sowie die Einbindung von Kommunikationsstellen in Entscheidungsgremien, auf Kompetenzen, Akzeptanz und Ressourcen sowie auf die Spezialisierung von in die Medienarbeit von Kollegialbehörden involvierten Stellen eingegangen. Zuletzt folgten die Befunde zu institutionalisierten Regeln der Medienarbeit (externe Dimensionen). Hierbei wurde auf den wahrgenommenen Einfluss rechtlicher Bestimmungen auf die Medienarbeit, auf die Curricula und die berufsbezogene Vernetzung von Kommunikationsverantwortlichen sowie auf Orientierungshorizonte hinsichtlich dem Medienarbeitsmanagement eingegangen.

In *Kapitel 8* wurden die unter den Befunden aufgezeigten Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit interpretiert. So sind Stadtregierungen erstens als Teil eines eher abgeschlossenen organisationalen Feldes interpretiert worden. Zweitens wurde die Frage beantwortet, ob sich sodann von ähnlichen oder unterschiedlichen formalen Organisationsstrukturen der Medienarbeit in diesem spezifischen organisationalen Feld sprechen lässt. Anhand der Befunde zu den internen Dimensionen der Institutionalisierung der Medienarbeit konnte gezeigt werden, dass sich zwar oberflächliche Ähnlichkeiten zeigen, sich in einer tiefergehenden Betrachtung jedoch diverse Unterschiede feststellen lassen. Drittens wurde argumentiert, dass über alle Fälle hinweg vergleichbare Teilprozesse im Medienarbeitsmanagement gefunden werden konnten, diese sich jedoch von Fall zu Fall teils stark un-

terscheiden. Insgesamt zeigt sich anhand dieser Diskussion, dass Ähnlichkeiten in den formalen Organisationsstrukturen der Medienarbeit sich vorderhand auf regulative und kulturell-kognitive Komponenten institutioneller Regeln zurückführen lassen. Institutionelle Regeln beziehen sich dabei in erster Linie nicht direkt auf das Medienarbeitsmanagement, als vielmehr auf die (rechtliche) Verfasstheit einer Stadtregierungsorganisation und damit auf die Organisationsstrukturen. Vermittelt über die formalen Strukturen ergeben sich einerseits gewisse Ähnlichkeiten der darin eingelagerten Prozesse des Medienarbeitsmanagements. Unterschiede in der Institutionalisierung der Medienarbeit lassen sich andererseits zusammenfassend als Ausfluss der unterschiedlichen Grösse von Stadtregierungsorganisationen, als Folge einer Entkopplung der formalen Strukturen von Prozessen sowie als personenbezogene Prägung des Medienarbeitsmanagements interpretieren.

9.2 Kritische Würdigung

In einem Rückblick werden verschiedene Aspekte des vorliegenden Beitrages kritisch gewürdigt. Betrachtet man die in dieser Studie angewendeten theoretischen Ansätze und eingesetzten Datenerhebungs- wie auch Auswertungsmethoden, so lassen sich an verschiedenen Stellen sowohl Stärken als auch Schwächen diskutieren.

Die Konzeption von Stadtregierungen als formale Organisationen hat eine differenzierte Bearbeitung der Medienarbeit der Kollegialbehörde erlaubt. So konnten die in bestehenden formalen Strukturen eingelagerten Prozesse betrachtet werden. Dabei hat sich gezeigt, dass sich eine klare Trennung zwischen Verwaltung und Regierung im Hinblick auf das Kommunikationsmanagement der Kollegialbehörde nur schwer aufrechterhalten lässt. Über die hierarchische, arbeitsteilige und dezentrale Struktur von Stadtregierungsorganisationen tragen die Stellen in der Verwaltung einen wesentlichen Anteil zu den Informations- und Kommunikationsaktivitäten der Regierung bei.

Indem die Medienarbeit der Kollegialbehörde entlang einer aus der Kommunikationsmanagement-Literatur entlehnten Prozesslogik differenziert worden ist, konnte diese nicht nur im Sinne eines Instruments im Kommunikationsmix von Organisationen analysiert werden. So bleibt zu konstatieren, dass sich die klassische Medienarbeit sichtlich komplexer darstellt und durchaus nach wie vor einer wissenschaftlichen Bearbeitung bedarf. Medienarbeit wird von Regierungen als kritische Grösse in ihren alltäglichen Kommunikationsaktivitäten erachtet, was sich insbesondere auch in Zeiten bevorstehender Wahlen noch stärker zeigen dürfte. Ein systematisch gesteuertes, geplantes und umgesetztes Medienarbeitsmanagement scheint vor diesem Hintergrund als relevant für Kollegialbehörden und deren Mitglieder.

Zum gewählten theoretischen Rahmen ist zu konstatieren, dass sich in der Verbindung des soziologischen Neo-Institutionalismus und der prozessorientierten Kommunikationsmanagement-Perspektive ein zur Bearbeitung des Untersuchungsgegenstandes geeignetes Modell ergeben hat. Der organisationstheoretische Blickwinkel auf Deutschschweizer Stadtregierungsorganisationen als offene Systeme, die mit ihrem spezifischen institutionellen Kontext in engem Austausch stehen, hat sich für die Analyse und für

die anschliessende Diskussion von Ähnlichkeiten und Unterschieden in den Strukturen wie Prozessen der Medienarbeit als fruchtbar erwiesen.

Methodisch hat sich der Einsatz von Leitfadeninterviews als geeignet erwiesen, um die verschiedenen Dimensionen einer Institutionalisierung der Medienarbeit zu bearbeiten. So wurden die formalen Strukturen und die Prozesse der Medienarbeit nicht über bestehende Dokumente, sondern über das vorhandene Expertenwissen erfasst. Die Erkenntnisse dieser Studie hätten über Dokumentenanalysen nicht gewonnen werden können. Um die Hierarchie-, Delegations-, Koordinations- und Arbeitsteilungsstrukturen der Medienarbeit von Kollegialbehörden verstehen zu können, war dieses gegenstandsbezogene Expertenwissen der Interviewpartner erforderlich. Auch um die Prozesse der Situationsanalyse, Planung, Umsetzung und Evaluation im Rahmen eines Medienarbeitsmanagements aufzuzeigen, hat sich der gewählte Ansatz als ertragreich erwiesen. Schliesslich konnte über den kombinierten Einsatz von Leitfadeninterviews und standardisierter Onlinebefragung auf einen eingangs dieser Arbeit erwähnten Aspekt aufmerksam gemacht werden: Die Erkenntnisse der Onlinebefragung konnten über detaillierte Informationen aus den Gesprächen differenzierter dargestellt werden. Eine Relativierung der teils grossen Ähnlichkeiten zwischen den Fällen, die sich beispielsweise im Einsatz von externen Kommunikationsmassnahmen oder Methoden der Umweltbeobachtung gezeigt haben, konnten so über die Interviewdaten relativiert werden.

Nebst den Stärken dieser Studie ist nun auch noch auf einige Schwächen hinzuweisen. Auch diese beziehen sich auf die theoretische Perspektive wie auf das methodische Design der Studie.

Der über den soziologischen Neo-Institutionalismus eingeschlagene Blickwinkel auf die Medienarbeit von Schweizer Stadtregierungen übersieht die in der Realität vorherrschenden technisch-rationalen Erfordernisse im Medienarbeitsmanagement. Obwohl die Perspektive eine Interpretation der Forschungsergebnisse auf Basis strategisch handelnder Akteure zulässt, spielen ökonomische Argumente und somit Effizienzüberlegungen im gouvernementalen Kommunikationsmanagement eine essentielle Rolle. Die finanziellen und personellen Ressourcen, die einer Stadtregierungsorganisation für ihre Kommunikation zur Verfügung stehen, sind knapp und müssen daher effizient eingesetzt werden. Der zentrale Unterschied beispielsweise zu gewinnorientierten Unternehmen ist, dass Regierungen mit Steuergeldern operieren. Finanzmittel sind so einzusetzen, dass sich deren Einsatz für die Steuerzahler auszahlt. Das bedeutet, sie sollten so eingesetzt werden, dass sich mit möglichst wenig Steuergeldern ein möglichst grosser Nutzen (aus der Informations- und Kommunikationstätigkeit der Regierung) für die Steuerzahler ergibt.

Ein kritischer Punkt bezieht sich auf das Analysemodell und die damit verbundene Operationalisierung der institutionellen Regeln der Medienarbeit. So hätte sich hier durchaus eine andere Herangehensweise angeboten. Dabei hätten sich für den Nachweis normativer und kulturell-kognitiver Komponenten institutioneller Regeln nicht nur annäherungsweise Indikatoren verwenden lassen. So wie dies im Falle der rechtlichen Rahmenbedingungen der Medienarbeit einer Kollegialbehörde gemacht worden ist, hätte

natürlich auch die Möglichkeit bestanden, die Fragen zu Normen und Werten sowie zu Orientierungshorizonten in der Medienarbeit direkter zu formulieren.

Im Hinblick auf die Ergebnisse dieser Studie sind sodann ebenfalls Einschränkungen zu erwähnen. Die gesammelten Daten stammen aus leitfadengestützten Interviews. Prozesse wurden auf diese Weise nicht wie beispielsweise in einer teilnehmenden Beobachtung nachgezeichnet, sondern über die Antworten der Interviewpartner rekonstruiert. Die Kritik adressiert zudem die Reichweite der hier erzielten Resultate: Da nur ein sehr kleiner Ausschnitt an Schweizer Stadt- beziehungsweise Gemeinderegierungen untersucht worden ist, sind diese Ergebnisse nicht verallgemeinerbar.

9.3 Schlusswort

Die aktuelle Studie stellt eine Momentaufnahme eines sehr spezifischen Teilbereiches der Regierungskommunikation in der Schweiz dar. Indem jedoch nicht nur ein oberflächlicher Blick darauf gerichtet wurde, wie Medienarbeit in Regierungsorganisationen organisiert ist und wie sie abläuft, konnte der Gegenstand in seinen verschiedenen Facetten analysiert werden. In dieser Hinsicht zeigt diese Abhandlung auf, welche Komplexität im Management von Kommunikationsmassnahmen einer Organisation steckt. Sofern man diese Produktionsbedingungen und -abläufe wissenschaftlich nachzeichnen und auch verstehen möchte, ist der Gang in die Tiefe und somit ein genauerer Blick in jede einzelne Organisation hinein quasi unumgänglich. Aussagen über Ähnlichkeiten im Hinblick auf formale Organisationsstrukturen oder Prozesse, wie sie im soziologischen Neo-Institutionalismus angenommen werden, sollten daher auch nicht pauschal, sondern in Abhängigkeit des Tiefgangs einer Untersuchung getätigt und interpretiert werden.

Die hier eingeschlagene Fokussierung auf ein Medienarbeitsmanagement markiert insofern einen Ausgangspunkt für weitere Betrachtungen des nach wie vor bedeutenden Ausschnitts der Gestaltung von Informations- und Kommunikationsbeziehungen von Deutschschweizer Stadtregierungen. Wie sich die Relevanz klassisch-journalistischer Nachrichtenmedien im umfassenden Kommunikationsmanagement von Regierungen verschiebt, ist sodann eine an anderer Stelle zu beantwortende Frage. Ein Inventar von Organisationsstrukturen und Prozessen kann jedoch auch als ein möglicher Ausgangspunkt für die weitere Analyse des Wandels der Medienarbeit und der damit einhergehenden Veränderungen in und von Organisationen erachtet werden. Vor dem Hintergrund des fortschreitenden digitalen Wandels, der nicht nur die Nutzungs- und Rezeptionsgewohnheiten verändert, sondern auch das Kommunikationsmanagement von (politischen) Organisationen und Behörden tangiert, stehen Regierungen auf allen föderalen Ebenen vor diversen Herausforderungen. So sind auch in den im Rahmen dieser Studie geführten Experteninterviews verschiedene aktuelle und fortwährende Entwicklungen erwähnt worden, die sich für die klassische Medienarbeit von Kollegialbehörden in der Schweiz als kritisch darstellen. In einer sich etablierenden 24-Stundengesellschaft, in der Informationsströme auch ausserhalb der Geschäftszeiten am Feierabend und an Wochenenden zu beobachten sind, kommunikative Reaktionen seitens der Re-

gierung und Verwaltung immer schneller erfolgen müssen und sich insbesondere auch in den Redaktionsstuben journalistischer Nachrichtemedien ein Ganztagesbetrieb institutionalisiert, wird das Kommunikationsmanagement von Regierungen gefordert. So waren auch die Restrukturierung der Medienlandschaft und der damit verbundene ökonomische Druck, unter denen die regionalen und lokalen Presseerzeugnisse zu leiden scheinen, in den Gesprächen ein Thema. Für Regierungen politischer Gemeinden sind diese Blätter von hoher Relevanz, folgt man den Aussagen der Kommunikationsverantwortlichen. Daneben wurde vermehrt auf die zunehmende Relevanz von Social Media verwiesen. Eine steigende Bedeutung der entsprechenden Kommunikationskanäle zeigt sich nicht nur daran, dass die untersuchten Städte diese in ihren Gesamtkommunikationsmix integriert haben. Sie sind – oder waren es zumindest – auch immer wieder ein Thema in den Netzwerken, in denen sich die mit Regierungs- und Verwaltungskommunikation betrauten Experten treffen und austauschen.

Die Relevanz der klassischen Medienarbeit wird jedoch nach Meinung der Kommunikationsverantwortlichen nicht abnehmen. So haben sich durchaus bereits Veränderungen eingestellt, wie Medienarbeit gemacht wird. Und es wird auch darauf verwiesen, dass sich die Prozesse in Zukunft weiter verändern werden. Viele sind sich jedoch darin einig, dass journalistische Nachrichtenmedien bedeutende Vermittler zwischen dem politisch-administrativem System und den Bürgerinnen und Bürgern bleiben werden:

«Aber es wird immer den Journalismus brauchen. Leute, die das, was wir machen und produzieren, sagen, verarbeiten und sich eine Meinung dazu bilden und das anderen Leuten über einen Kanal erzählen, der von ganz vielen benutzt werden kann. Dieses Prinzip wird immer noch gleichbleiben und wird wichtig sein für unsere Arbeit, damit wir auf diese Weise Öffentlichkeit kreieren können. Allerdings: Ich glaube, es wird sich einfach verändern, wie man es macht. Also wir leben in einer Veränderung. Das spüre ich jetzt schon, dass wir gewisse Dinge ein wenig anders machen als vor zehn Jahren. Aber eben, die Bedeutung der Medienarbeit wird immer gleichbleiben» (Interview Basel).

Auf den eingangs dieser Studie verwiesenen Gedanken, sich diesem spezifischen Feld zu widmen, obwohl es in der aktuellen kommunikationswissenschaftlichen Forschung bereits eher am Rande thematisiert wird, kann an dieser Stelle erneut hingewiesen werden. Die Idee schien durchaus berechtigt. Auch in zukünftigen Projekten ist daher der Strang der über journalistische Nachrichtenmedien vermittelte Kommunikation nicht zu vernachlässigen. So stellt denn auch Medienarbeit – zumindest für Deutschschweizer Stadtregierungen – nach wie vor eine Königsdisziplin dar.

Literaturverzeichnis

- Altermatt, B. (2005). Die institutionelle Zweisprachigkeit der Stadt Fribourg-Freiburg: Geschichte, Zustand und Entwicklungstendenzen. *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 2005(82), 63–82.
- Andeweg, R. B. (2003). On Studying Government. In J. E. S. Hayward & A. Menon (Hrsg.), *Governing Europe* (S. 39–60). Oxford, GB: Oxford University Press.
- Aubert, J.-F. (1980). *So funktioniert die Schweiz: Dargestellt anhand einiger konkreter Beispiele*. Muri, CH: Cosmos.
- Bagehot, W. (1963). *The English constitution*. Harmondsworth, GB: Collins.
- Bandelow, N. (2003). Institutionelle Vetopunkte und kollektive Lernprozesse in der britischen und deutschen Europapolitik der 1980er und 1990er Jahre. In U. Lehmkuhl, C. A. Wurm, & H. Zimmermann (Hrsg.), *Deutschland, Grossbritannien, Amerika: Politik, Gesellschaft und internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt zum 65. Geburtstag* (S. 91–111). Stuttgart, DE: Franz Steiner Verlag.
- Barley, S., & Tolbert, P. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 17(1), 93–117.
- Baumgartner, S. (2010). *Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone: Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baumgartner, S., & Donges, P. (2010). Government Communication and Systems of Government in Swiss Cantons. *Studies in Communication Sciences*, 10(1), 91–106.
- Baumgartner, S., Donges, P., & Vogel, M. (2008). Regeln der Regierungskommunikation als normative Herausforderung. Das Beispiel der Schweizer Kantone. *Zeitschrift für Kommunikationsökologie und Medienethik*, 10(1), 43–47.
- Baumgartner, S., & Zogg, J. (2010). Das Internet als Instrument politischer Öffentlichkeitsarbeit der Schweizer Kantone. In J. Wolling, M. Seifert, & M. Emmer (Hrsg.), *Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess* (S. 147–163). Baden-Baden, DE: Nomos.
- Beck, K. (2010). Soziologie der Online-Kommunikation. In W. Schweiger & K. Beck (Hrsg.), *Handbuch Online-Kommunikation* (S. 15–35). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Behnke, C., & Meuser, M. (1999). *Geschlechterforschung und qualitative Methoden*. Opladen, DE: Leske + Budrich.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1982). *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Frankfurt, DE: Fischer.
- Bergsdorf, W. (1986). Probleme der Regierungskommunikation. *Communications*, 12(3), 27–40.
- Besson, M. (2003). *Behördliche Information vor Volksabstimmungen: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen. Abhandlungen zum schweizerischen Recht: Vol. 671*. Bern, CH: Stämpfli.
- Bonfadelli, H., & Hänsli, B. (2004). Öffentliche Informationskampagnen des Staates. Evaluation der Suchtpräventionskampagne des Kantons Zürich. *Medienwissenschaft Schweiz*, 13(2), 43–47.
- Born, C. (2013). Öffentlichkeitsgesetz: Abschied von den Gebühren für Medienschaffende. *medialex*, 16(3), 105–106.
- Borucki, I. (2014). *Regieren mit Medien: Auswirkungen der Medialisierung auf die Regierungskommunikation der Bundesregierung von 1982–2010*. Opladen, DE: Budrich.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Hrsg.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (S. 78–98). London, GB: Sage.
- Brändli, M. (2015). *Die Online-Kommunikation von politischen Interessengruppen in der Schweiz: Bedeutung, Einsatz und Veränderung der Organisationsstrukturen*. Köln, DE: Halem.

- Brühl-Moser, D. (2012). Schweizerischer Föderalismus: Ausgestaltung, Neugestaltung und Herausforderungen. In I. Härtel (Hg.), *Handbuch Föderalismus: Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt* (S. 697–744). Heidelberg, DE: Springer.
- Bruhn, M., & Ahlers, G. M. (2004). Der Streit um die Vormachtstellung von Marketing und Public Relations in der Unternehmenskommunikation – Eine unendliche Geschichte? *Marketing: Zeitschrift für Forschung und Praxis*, 26(1), 71–80.
- Brunner, S. C. (2010). Persönlichkeitsschutz bei behördlicher Information von Amtes wegen: Ein Leitfaden. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*, 111(11), 595–636.
- Bundesamt für Statistik. (2016). Regionalportraits 2016: Kennzahlen aller Gemeinden. Abgerufen unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/gemeinden.assetdetail.328115.html> (17.06.2019)
- Bundesamt für Statistik. (2017a). Regionalporträts 2017: Kennzahlen aller Gemeinden. Abgerufen unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/gemeinden/daten-erlaeuterungen.assetdetail.2422865.html> (17.06.2019).
- Bundesamt für Statistik. (2017b). Statistische Städte. Abgerufen unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/415869/master> (17.06.2019).
- Bützer, M. (2007). *Direkte Demokratie in Schweizer Städten: Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*. Baden-Baden, DE: Nomos.
- Canel, M. J., & Sanders, K. (2012). Government Communication: An Emerging Field in Political Communication Research. In H. A. Semetko (Hg.), *The SAGE handbook of political communication* (S. 85–97). London, GB: Sage.
- Canel, M. J., & Sanders, K. (2013). Introduction: Mapping the field of government communication. In K. Sanders & M. J. Canel (Hrsg.), *Government communication: Cases and challenges* (S. 1–26). New York, USA: Bloomsbury Academic.
- CHStat. (2017a). Definitionen. Abgerufen unter <http://www.chstat.ch/de/badac/definitions.php> (17.06.2019).
- CHStat. (2017b). Öffentliche Angestellte: Gemeinden. Abgerufen unter http://www.chstat.ch/db/db.php?abs=region5_1&code=Vs3.12a4N08&annee=max&arg=&lang=De (17.06.2019).
- CHStat. (2017c). Öffentliche Angestellte: Kanton. Abgerufen unter http://www.chstat.ch/db/db.php?abs=canton_x&code=Cs3.12a2N08&annee=max&arg=&lang=De (17.06.2019).
- Clemens, E. S., & Cook, J. M. (1999). Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. *Annual Review of Sociology*, 25(1), 441–466.
- Cottier, B. (2003). Loi fédérale sur la transparence: deux pas en avant, un en arrière. *medialex*, 4(1), 9–10.
- Croissant, A. (2010). Regierungssysteme und Demokratietypen. In H.-J. Lauth (Hg.), *Vergleichende Regierungslehre: Eine Einführung* (3., aktualisierte und erweiterte Auflage, S. 117–139). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cutlip, S. M., Center, A. H., & Broom, G. M. (1994). *Effective Public Relations*. New Jersey, USA: Prentice-Hall.
- Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996). Travel of ideas. In B. Czarniawska & G. Sevón (Hrsg.), *Translating organizational change* (S. 13–48). Berlin, DE: De Gruyter.
- Czerwick, E. (1998). Verwaltungskommunikation. In O. Jarren, U. Sarcinelli, & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 489–495). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Davis, G. (1997). The core executive. In B. Galligan, I. McAllister, & J. Ravenhill (Hrsg.), *New developments in Australian politics* (S. 85–101). South Melbourne, AUS: Macmillan Education.

- Decurtins, G.-A. (1992). *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf: Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie. Mit vergleichenden Hinweisen auf das amerikanisch-kalifornische Recht*. Freiburg, CH: Universitätsverlag.
- Deephouse, D. L., & Suchman, M. (2008). Legitimacy in Organizational Institutionalism. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Hrsg.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (S. 49–77). London, GB: Sage.
- Diermann, M. (2011). *Regierungskommunikation in modernen Demokratien: Eine modellbasierte Analyse sozialpolitischer Diskurse im internationalen Vergleich*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Hg.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment* (S. 3–21). Cambridge, USA: Ballinger.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Hrsg.), *The new institutionalism in organizational analysis* (1–38). Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Dohle, M., Jandura, O., & Vowe, G. (2014). Politische Kommunikation in der Online-Welt. Dimensionen des strukturellen Wandels politischer Kommunikation. *Zeitschrift für Politik*, 61(4), 414–436.
- Donges, P. (2008). *Medialisierung politischer Organisationen: Parteien in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Donges, P., & Jarren, O. (2017). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung* (4. Auflage). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Dresing, T., & Pehl, T. (2011). *Praxisbuch Transkription: Regelsysteme, Software und praktische Anleitungen für qualitative ForscherInnen*. Marburg, DE: Eigenverlag.
- Dunleavy, P., & Rhodes, R. A. W. (1990). Core Executive Studies in Britain. *Public Administration*, 68(1), 3–28.
- Elazar, D. J. (2016). Contrasting Unitary and Federal Systems. *International Political Science Review*, 18(3), 237–251.
- Engi, L. (2005). Behördenkommunikation im Abstimmungskampf. *medialex*, 10(3), 141–147.
- Erdal, I. (2009). Cross-Media (Re)Production Cultures. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 15(2), 215–231.
- Felder, U. (1993). *Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems*. Freiburg, CH: o.A.
- Fredriksson, M., Schillemans, T., & Pallas, J. (2015). Determinants of organizational mediatization: An analysis of the adaptation of Swedish government agencies to news media. *Public Administration*, 93(4), 1049–1067.
- Fröhlich, R., Szyszka, P., & Bentele, G. (Hrsg.). (2015). *Handbuch der Public Relations: Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (3. Auflage). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Gebauer, K.-E. (1998). Regierungskommunikation. In O. Jarren, U. Sarcinelli, & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 464–472). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geser, H. (1999). Die Gemeinden in der Schweiz. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, & Y. Papadopoulos (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, CH: NZZ Verlag.
- Geser, H., Meuli, U., Ladner, A., Steiner, R., & Horber-Parpazian, K. (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Befragung*. Glarus, CH: Rüeegger.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley, USA: University of California Press.

- Göhler, G. (1990). Einleitung: Politische Ideengeschichte - institutionentheoretisch gelesen. In G. Göhler, K. Lenk, H. Münkler, & M. Walther (Hrsg.), *Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch: Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie politischer Institutionen* (S. 7–19). Opladen, DE: Westdeutscher Verlag.
- Göhler, G. (1997). *Institution, Macht, Repräsentation: Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*. Baden-Baden, DE: Nomos.
- Graber, D., & Smith, J. M. (2005). Political Communication Faces the 21st Century. *Journal of Communication*, 55(3), 497–507.
- Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T. B., & Meyer, R. E. (Hrsg.) (2017). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London, GB: Sage.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008). Introduction. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin (Hrsg.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (S. 1–46). London, GB: Sage.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., & Sahlin, K. (Hrsg.) (2008). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London, GB: Sage.
- Grossenbacher, R. (1986). *Die Medienmacher: Eine empirische Untersuchung zur Beziehung zwischen Public Relations und Medien in der Schweiz*. Solothurn, CH: Vogt-Schild.
- Grossenbacher, R., Forsberg, T., Koch, M. I., & Brändli, M. (2006). *Politische Öffentlichkeitsarbeit in regionalen Medien: Ein Forschungsprojekt der Publicom AG*. Kilchberg, CH.
- Grunden, T., & Korte, K.-R. (2013). Über die Regierung: Gegenstände der Regierungsforschung und neue Konturen des Regierens. In K.-R. Korte & T. Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung* (S. 11–29). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Grunig, J. E. (1992). *Excellence in public relations and communication management*. Hillsdale, USA: Lawrence Erlbaum Associates.
- Häfelin, U., & Müller, G. (2002). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (4., vollständig überarbeitete Auflage). Zürich, CH: Schulthess.
- Häfelin, U., Müller, G., & Uhlmann, F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (6., vollständig überarbeitete Auflage). Zürich, CH: Dike.
- Häner, I. (2003). Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*, 104(6), 281–302.
- Hardmeier, S. (2003). Public Relations der öffentlichen Hand - eine Replik auf den Propaganda-Vorwurf. In U. Serdült & T. Widmer (Hrsg.), *Politik im Fokus: Festschrift für Ulrich Klöti* (S. 245–269). Zürich, CH: NZZ Verlag.
- Hardmeier, S. (2005). Public Relations der öffentlichen Hand in der Schweiz. In P. Donges (Hg.), *Politische Kommunikation in der Schweiz* (S. 91–113). Bern, CH: Haupt.
- Härtel, I. (2012). Alte und neue Föderalismuswelten. In I. Härtel (Hg.), *Handbuch Föderalismus: Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt* (S. 3–22). Heidelberg, DE: Springer.
- Hasse, R., & Krücken, G. (2005). *Neo-Institutionalismus* (2., komplett überarbeitete Auflage). Bielefeld, DE: transcript Verlag.
- Hausteiner, E. M. (2015). Föderation als Bundesstaat. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65(28-30), 3–8.
- Heinze, J. (2012). *Regierungskommunikation in Deutschland: Eine Analyse von Produktion und Rezeption*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Helms, L. (2008). Governing the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership in Contemporary Democracies. *Government and Opposition*, 43(1), 26–54.
- Herger, N. (2004). *Organisationskommunikation: Beobachtung und Steuerung eines organisationalen Risikos*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Hill, H. (1993). Staatskommunikation. *Juristenzeitung*, 48(7), 330–336.
- Hirsch, P. M. (1978). Occupational, Organizational, and Institutional Models in Mass Media Research: Toward an Integrated Framework. In P. M. Hirsch, P. Miller, & G. Kline (Hrsg.), *Strategies for communication research* (S. 13–42). Beverly Hills, USA: Sage.
- Hoffjann, O. (2014). Presse- und Medienarbeit in der Unternehmenskommunikation. In A. Zerfass & M. Piwinger (Hrsg.), *Handbuch Unternehmenskommunikation: Strategie - Management - Wertschöpfung* (2., vollständig überarbeitete Auflage, S. 671–690). Wiesbaden, DE: Springer Gabler.
- Horsley, J. S., Liu, B. F., & Levenshus, A. B. (2010). Comparisons of U.S. Government Communication Practices: Expanding the Government Communication Decision Wheel. *Communication Theory*, 20(3), 269–295.
- Horsley, J. S., Liu, B. F., & Yang, K. (2012). Overcoming Negative Media Coverage: Does Government Communication Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3), 597–621.
- Huber, A. (1999). *Staatskunde Lexikon: Information - Tatsachen - Zusammenhänge / Gemeinde - Kanton - Bund - Europa - UNO - Wirtschaft - Gesellschaft - Recht* (5., überarbeitete und erweiterte Ausgabe). Luzern, CH: Verlag Schweizer Lexikon.
- Ihlen, Ø. (2007). Building on Bourdieu: A sociological grasp of public relations. *Public Relations Review*, 33(3), 269–274.
- Jahn, D. (2013). Politische Institutionen (Polity). In D. Jahn (Hg.), *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft* (S. 59–94). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jarren, O. (2005). Staatliche Kommunikation unter mediengesellschaftlichen Bedingungen. Rahmenbedingungen, Probleme, und Anforderungen an die Kommunikation staatlicher Akteure am Beispiel der Schweiz. In P. Donges (Hg.), *Politische Kommunikation in der Schweiz* (S. 29–56). Bern, CH: Haupt.
- Jarren, O., & Röttger, U. (2015). Public Relations aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht. In R. Fröhlich, P. Szyszka, & G. Bentele (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations: Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (3. Auflage, S. 29–46). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Jepperson, R. L. (1991). Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Hrsg.), *The new institutionalism in organizational analysis* (S. 143–163). Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Jepperson, R. L. (2002). The development of and application of sociological neoinstitutionalism. In J. Berger & M. Zelditch (Hrsg.), *New directions in contemporary sociological theory: The growth of contemporary theories* (S. 229–266). Lanham, USA: Rowman & Littlefield Publishers.
- Kamber, E., & Imhof, K. (2004). Phänomenologie der politischen Kommunikation. Resonanz von staatlichen und intermediären politischen Akteuren in der Öffentlichkeit. *Medienwissenschaft Schweiz*, 13(2), 10–18.
- Kämpfer, D., & Schwegler, A. (2013). Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgericht befreit Medienschaffende von Gebühren – zu Unrecht? *medialex*, 16(4), 167–171.
- Kelle, U., & Kluge, S. (2010). *Vom Einzelfall zum Typus: Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung* (2., überarbeitete Auflage). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, A., & Kämpfer, D. (2016). Öffentlichkeitsgesetz: Die neuere Rechtsprechung im Lichte des gesetzgeberischen Konzepts und seinen Stolpersteinen: Überblick über praxisrelevante Entscheide zum BGÖ im vergangenen Jahr. *medialex*, 19(11), o.S.
- Kieser, A. (2006). Der Situative Ansatz. In A. Kieser & M. Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien* (6., erweiterte Auflage, S. 215–245). Stuttgart, DE: Kohlhammer.
- Kieser, A., & Walgenbach, P. (2010). *Organisation* (6., überarbeitete Auflage). Stuttgart, DE: Schäffer-Poeschel.

- Klinger, U., Rösli, S., & Jarren, O. (2015). To Implement or Not to Implement? Participatory Online Communication in Swiss Cities. *International Journal of Communication*, 9, 1926–1946.
- Klinger, U., Rösli, S., & Jarren, O. (2016). Interactive cities? Local political online communication in Switzerland. *Studies in Communication Sciences*, 16(2), 141–147.
- Klöti, U. (2006). Regierung. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, & P. Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (4., vollständig überarbeitete Auflage, S. 151–175). Zürich, CH: NZZ Verlag.
- Kluge, F. (2012). *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache* (25., aktualisierte und erweiterte Auflage). Berlin, DE: De Gruyter.
- Kocks, J. N., & Raupp, J. (2014). Rechtlich-normative Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation – ein Thema für die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. *Publizistik*, 59(3), 269–284.
- Köhler, M. M., & Schuster, C. H. (2006). *Handbuch Regierungs-PR: Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Korte, K.-R., & Fröhlich, M. (2004). *Politik und Regieren in Deutschland: Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*. Paderborn, DE: Schöningh.
- Kriesi, H. (2008). *Vergleichende Politikwissenschaft: Teil II: Institutionen und Länderbeispiele. Eine Einführung*. Baden-Baden, DE: Nomos.
- Kuckartz, U. (2010). *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten* (3., aktualisierte Auflage). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Künzler, M. (2013). *Mediensystem Schweiz*. Konstanz, DE: UVK-Verlagsgesellschaft.
- Künzler, M., Wassmer, C., Oehmer, F., & Puppis, M. (2013). Medien als Institutionen und Organisationen: Anachronismus in der Onlinewelt? In M. Künzler, F. Oehmer, M. Puppis, & C. Wassmer (Hrsg.), *Medien als Institutionen und Organisationen: Institutionalistische Ansätze in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (S. 13–26). Baden-Baden, DE: Nomos.
- Ladner, A. (2008). *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*. Chavannes-Lausanne, CH: IDHEAP.
- Ladner, A. (2011). *Wahlen in den Schweizer Gemeinden: Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988 - 2009*. Chavannes-Lausanne, CH: IDHEAP.
- Ladner, A., & Bühlmann, M. (2007). *Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich, CH: Rüegger.
- Lamnek, S. (1995). *Qualitative Sozialforschung* (3., korrigierte Auflage). Weinheim, DE: Beltz.
- Landbote. (2018). Endlich - Winterthur ist auf «Facebook». Abgerufen unter <https://www.landbote.ch/winterthur/standard/endlich-winterthur-ist-auf-facebook/story/21477447> (17.06.2019)
- Lauth, H.-J., & Wagner, C. (2010). Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen der „Vergleichenden Regierungslehre“. In H.-J. Lauth (Hg.), *Vergleichende Regierungslehre: Eine Einführung* (3., aktualisierte und erweiterte Auflage, S. 17–38). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leonarz, M. (2001). Die (Un)wirksamkeit öffentlicher Informationskampagnen im Gesundheitsbereich: Zur Evaluation von Suchtkampagnen. In U. Röttger (Hg.), *PR-Kampagnen: Über die Inszenierung von Öffentlichkeit* (2., überarbeitete und ergänzte Auflage, S. 269–289). Wiesbaden, DE: Westdeutscher Verlag.
- Leonarz, M. (2009). Vorne ansetzen, um hinten zu sparen: Konzeption und Evaluation einer Informationskampagne im Sucht- und Gesundheitsbereich. In U. Röttger (Hg.), *PR-Kampagnen: Über die Inszenierung von Öffentlichkeit* (4., überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 213–230). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Liebert, T. (2015). Berufsfeld Kommunen/kommunale PR. In R. Fröhlich, P. Szyszka, & G. Bentele (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations: Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (3. Auflage, S. 615–630). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Liebold, R., & Trinczek, R. (2009). Experteninterview. In S. Kühl, P. Strodtholz, & A. Taffertshofer (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Organisationsforschung: Quantitative und qualitative Methoden* (S. 32–56). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lijphart, A. (1992). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford, GB: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, USA: Yale University Press.
- Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven* (2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage). Bern, CH: Haupt Verlag.
- Liu, B. F., & Horsley, J. S. (2007). The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector. *Journal of Public Relations Research*, 19(4), 377–393.
- Liu, B. F., & Levenshus, A. B. (2010). Public relations professionals' perspectives on the communication challenges and opportunities they face in the public sector. *Prism*, 7(1), 1–13.
- Mader, L. (2010). Rechtliche Schranken staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – was darf der Staat, und was darf er nicht? In B. Ehrenzeller & U. Saxer (Hrsg.), *St. Galler Tagung zur Öffentlichkeitskommunikation des Staates: Recht und Praxis. Referate der Tagung vom 5. März 2009 in Luzern* (S. 27–45). St. Gallen, CH: Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis.
- Mahon, P. (1999). L'information par les autorités. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 118(3), 199–352.
- Maurer, J. G. (1971). *Readings in organization theory: Open-system approaches*. New York, USA: Random House.
- Mayring, P. (2003). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (8. Auflage). Weinheim, DE: Deutscher Studien Verlag.
- Mayring, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (6., überarbeitete Auflage). Weinheim, DE: Beltz.
- McNair, B. (2003). *An introduction to political communication*. London, GB: Routledge.
- Mergel, I. (2013). Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly*, 30(2), 123–130.
- Merten, K. (2013a). *Konzeption von Kommunikation: Theorie und Praxis des strategischen Kommunikationsmanagements*. Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Merten, K. (2013b). Strategie, Management und strategisches Kommunikationsmanagement. In U. Röttger, V. Gehrau, & J. Preusse (Hrsg.), *Strategische Kommunikation: Umriss und Perspektiven eines Forschungsfeldes* (S. 103–126). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Meuser, M., & Nagel, U. (2005). ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung* (S. 71–93). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyen, M., Löblich, M., Pfaff-Rüfiger, S., & Riesmeyer, C. (2011). *Qualitative Forschung in der Kommunikationswissenschaft: Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). Centralization and the legitimacy problems of local government. In J. W. Meyer & W. R. Scott (Hrsg.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality* (S. 199–215). Beverly Hills, USA: Sage.

- Miebach, B. (2012). *Organisationstheorie: Problemstellung - Modelle - Entwicklung* (2., überarbeitete und erweiterte Auflage). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Neidhart, L. (2002). *Die politische Schweiz: Fundamente und Institutionen*. Zürich, CH: NZZ Verlag.
- Neuroni, A., & Zielmann, S. (2004). Staatskommunikation. Definition und Forschungsfragen aus publizistikwissenschaftlicher Perspektive. *Medienwissenschaft Schweiz*, 13(2), 4–9.
- Nielsen, J. A., & Salomonsen, H. H. (2012). Why All This Communication? Explaining Strategic Communication in Danish Local Governments from an Institutional Perspective. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(1), 69–89.
- Nuspliger, K. (2001). Regierungsarbeit und Öffentlichkeitsprinzip. *medialex*, 4(1), 150–157.
- Nützi, P. (1995). *Rechtsfragen verhaltenslenkender staatlicher Information: Strukturen, Zuverlässigkeit, Haftung. Illustriert an den Beispielen AIDS und Listeriose*. Bern, CH: Stämpfli.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179.
- Papadopoulos, Y., Kobi, S., & Moroni, I. (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris, FR: L'Harmattan.
- Pasquier, M. (2013). Die Kommunikation der Verwaltung und der öffentlichen Organisationen. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 399–421). Zürich, CH: NZZ Verlag.
- Patzelt, W. J. (2008). Regierung in parlamentarischen und föderativen Systemen. In G. Breit, P. Masing, & J. Bogumil (Hrsg.), *Regierung und Regierungshandeln: Eine Einführung* (S. 15–31). Schwalbach, DE: Wochenschau-Verlag.
- Pfadenhauer, M. (2005). Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung* (2. Auflage, S. 113–130). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pfetsch, B. (1998). Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart. In U. Sarcinelli (Hg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft: Beiträge zur politischen Kommunikationskultur* (S. 233–252). Bonn, DE: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Powell, W. W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Hrsg.), *The new institutionalism in organizational analysis* (S. 183–203). Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Preisendörfer, P. (2016). *Organisationssoziologie: Grundlagen, Theorien und Problemstellungen* (4., überarbeitete Auflage). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Raupp, J., & Kocks, J. N. (2018). Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit: Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 7–23). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Riker, W. H. (1975). „Federalism”. In F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Hrsg.), *Handbook of political science: Governmental Institutions and Processes* (S. 93–172). Reading, USA: Addison-Wesley.
- Röttger, U. (2009). Welche Theorien für welche PR? In U. Röttger (Hg.), *Theorien der Public Relations: Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung* (2., aktualisierte und erweiterte Auflage, S. 9–25). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Röttger, U. (2010). *Public Relations - Organisation und Profession: Öffentlichkeitsarbeit als Organisationsfunktion. Eine Berufsfeldstudie* (2. Auflage). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Röttger, U., Hoffmann, J., & Jarren, O. (2003). *Public Relations in der Schweiz: Eine empirische Studie zum Berufsfeld Öffentlichkeitsarbeit*. Konstanz, DE: UVK.

- Röttger, U., Preusse, J., & Schmitt, J. (2014). *Grundlagen der Public Relations: Eine kommunikationswissenschaftliche Einführung* (2., aktualisierte Auflage). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Rüefli, C., & Schneider Stingelin, C. (2013). *Evaluation der Kommunikationskampagnen des BAG und seiner Partner 2005-2012: Executive Summary*. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Bern, CH.
- Sägesser, T. (2005). Behördliche Information vor Abstimmungen. *medialex*, 8(4), 185–186.
- Sägesser, T. (2007). *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG): Vom 21. März 1997*. Bern, CH: Stämpfli Verlag.
- Sägesser, T. (2010). Regierungs- und Verwaltungskommunikation auf Bundesebene. In B. Ehrenzeller & U. Saxer (Hrsg.), *St. Galler Tagung zur Öffentlichkeitskommunikation des Staates: Recht und Praxis. Referate der Tagung vom 5. März 2009 in Luzern* (S. 113–130). St. Gallen, CH: Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis.
- Sanders, K., & Canel, M. J. (2013). Government communication in 15 countries: Themes and challenges. In K. Sanders & M. J. Canel (Hrsg.), *Government communication: Cases and challenges* (S. 277–312). New York, USA: Bloomsbury Academic.
- Sanders, K., Canel, M. J., & Holtz-Bacha, C. (2011). Communicating Governments. A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens. *The International Journal of Press/Politics*, 16(4), 523–547.
- Sandhu, S. (2009). Strategic Communication: An Institutional Perspective. *International Journal of Strategic Communication*, 3(2), 72–92.
- Sandhu, S. (2012). *Public Relations und Legitimität: Der Beitrag des organisationalen Neo-Institutionalismus für die PR-Forschung*. Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Sandhu, S. (2013). PR im „eisernen Käfig“? Der Beitrag des Neo-Institutionalismus für die PR-Forschung. In A. Zerfass, L. Rademacher, & S. Wehmeier (Hrsg.), *Organisationskommunikation und Public Relations: Forschungsparadigmen und neue Perspektiven* (S. 143–165). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Sandhu, S. (2015a). Strategic communication: An institutional perspective. In R. L. Heath & A. Gregory (Hrsg.), *Strategic communication* (S. 81–108). Los Angeles, USA: Sage Publications.
- Sandhu, S. (2015b). PR aus neo-institutionalistischer Perspektive. In R. Fröhlich, P. Szyszka, & G. Ben-tele (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations: Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (3. Auflage, S. 243–260). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Sarcinelli, U. (2013). Legitimation durch Kommunikation? Politische Meinungs- und Willensbildung in der „post-modernen“ Mediendemokratie. In K.-R. Korte & T. Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung* (S. 93–102). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Saxer, U. (1998). System, Systemwandel und politische Kommunikation. In O. Jarren, U. Sarcinelli, & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 21–64). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Saxer, U. (2004). Öffentlichkeitskommunikation von Behörden im Rechtsstaat. *medialex*, 7(1), 19–28.
- Saxer, U. (2010). Einführung und rechtsstaatliche Grundlagen. In B. Ehrenzeller & U. Saxer (Hrsg.), *St. Galler Tagung zur Öffentlichkeitskommunikation des Staates: Recht und Praxis. Referate der Tagung vom 5. März 2009 in Luzern* (S. 1–21). St. Gallen, CH: Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis.
- Saxer, U., & Brunner, F. (2014). III. Die Information der Öffentlichkeit (Abs. 2). In B. Ehrenzeller, B. Schindler, R. J. Schweizer, & K. A. Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar* (3. Auflage). Zürich, CH: Dike; Schulthess.
- Scherer, A. G. (2006). Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien. In A. Kieser & M. Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien* (6., erweiterte Auflage, S. 19–61). Stuttgart, DE: Kohlhammer.

- Schmidt, M. G. (1998). Regierung. In D. Nohlen (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik* (S. 635–641). Bonn, DE: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schmidt, M. G. (2010). *Demokratietheorien: Eine Einführung*. Bonn, DE: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schreyer, B., & Schwarzmeier, M. (2005). *Grundkurs Politikwissenschaft: Studium der politischen Systeme. Eine studienorientierte Einführung* (2. Auflage). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schuler, M., & Joye, D. (1997). *Eidgenössische Volkszählung 1990. Die Raumgliederung der Schweiz*. Bern, CH: Bundesamt für Statistik.
- Schulz, W. (2011). *Politische Kommunikation: Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schulz-Bruhdoel, N. (2007). Pressearbeit: Gute Geschäfte auf Gegenseitigkeit. In M. Piwinger & A. Zerfass (Hrsg.), *Handbuch Unternehmenskommunikation* (S. 399–418). Wiesbaden, DE: Gabler.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (2001). Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen. Abgerufen unter https://www.admin.ch/dam/gov/de/Bundesrat/Information/eng_br_d.pdf.download.pdf/eng_br_d.pdf (17.06.2019).
- Schweizerisches Bundesgericht. (2017). Das Schweizerische Bundesgericht: Die dritte Gewalt des Bundesstaates. Abgerufen unter https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/Publikationen/bg_broschuere_a4.pdf (17.06.2019).
- Scott, R. W., & Davis, G. F. (2007). *Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Upper Saddle River, USA: Pearson.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1983). The organization of societal actors. In J. W. Meyer & W. R. Scott (Hrsg.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality* (S. 129–153). Beverly Hills, USA: Sage.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Thousand Oaks, USA: Sage.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Thousand Oaks, USA: Sage.
- Senge, K. (2011). *Das Neue am Neo-Institutionalismus: Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft*. Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Steffani, W. (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen, DE: Westdeutscher Verlag.
- Steffani, W. (2000). Regierung. In E. Holtmann (Hg.), *Politik-Lexikon* (3., überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 582–587). München, DE: Oldenburg.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2013). Die Gemeindeverwaltungen. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 149–166). Zürich, CH: NZZ Verlag.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1996). *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim, DE: Beltz.
- Sturm, R., & Zimmermann-Steinhart, P. (2010). *Föderalismus: Eine Einführung* (2. Auflage). Baden-Baden, DE: Nomos.
- Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy - Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.
- Szyszka, P., & Christoph, C. (2015). Medienarbeit (Presse-/Medienarbeit). In R. Fröhlich, P. Szyszka, & G. Bentele (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations: Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon* (3. Auflage, S. 795–813). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Szyszka, P., & Schmitz, H. (2006). Presse-/Medienarbeit mit Zielgruppe Fachmedien. In G. Bentele & Deutscher Fachjournalisten-Verband (Hrsg.), *PR für Fachmedien: Professionell kommunizieren mit Experten* (S. 167–186). Konstanz, DE: UVK.

- Theis-Berglmair, A. M. (2003). *Organisationskommunikation: Theoretische Grundlagen und empirische Forschungen* (2. Auflage). Münster, DE: Lit.
- Töndury, A. (2011a). Der verfassungsrechtliche Rahmen der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen. In N. Van der Heiden, S. Schwab Cammarano, A. Töndury, S. Engesser, R. Hänggli, A. Auer, . . . D. Kübler (Hrsg.), *Direkte Demokratie in der Informationsgesellschaft: Herausforderungen für den Kanton Aargau* (S. 10–33). Aarau, CH: Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).
- Töndury, A. (2011b). Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*, 112(7), 341-374.
- Türk, K. (2000). Organisation als Institution der kapitalistischen Gesellschaftsformation. In G. Ortmann, J. Sydow, & K. Türk (Hrsg.), *Theorien der Organisation: Die Rückkehr der Gesellschaft* (2. Auflage, S. 124–176). Wiesbaden, DE: Westdeutscher Verlag.
- Uhlmann, F. (2010). Regelungsstand und Regelungsmöglichkeiten. In B. Ehrenzeller & U. Saxer (Hrsg.), *St. Galler Tagung zur Öffentlichkeitskommunikation des Staates: Recht und Praxis. Referate der Tagung vom 5. März 2009 in Luzern* (S. 47–68). St. Gallen, CH: Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis.
- Ukrow, J. (1999). Regierung. In G. Sommer & R. G. von Westphalen (Hrsg.), *Staatsbürgerlexikon: Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der Europäischen Union* (S. 766–767). München, DE: Oldenbourg.
- Van der Heiden, Nico, & Hänggli, R. (2011). Die Meinungsbildung der StimmbürgerInnen und die Rolle der politischen Kommunikation. In N. Van der Heiden, S. Schwab Cammarano, A. Töndury, S. Engesser, R. Hänggli, A. Auer, . . . D. Kübler (Hrsg.), *Direkte Demokratie in der Informationsgesellschaft: Herausforderungen für den Kanton Aargau* (S. 34–54). Aarau, CH: Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).
- Vatter, A. (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen, DE: Leske + Budrich.
- Vatter, A. (2006a). Föderalismus. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, & P. Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (4., vollständig überarbeitete Auflage, S. 79–102). Zürich, CH: NZZ Verlag.
- Vatter, A. (2006b). Die Kantone. In U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, & P. Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (4., vollständig überarbeitete Auflage, S. 203–231). Zürich, CH: NZZ Verlag.
- Vatter, A. (2014). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden, DE: Nomos.
- Verney, D. V. (1959). *The Analysis of Political Systems*. Glencoe, GB: The Free Press.
- Vogel, M. (2010). *Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert: Ein Vergleich zwischen Grossbritannien, Deutschland und der Schweiz*. Baden-Baden, DE: Nomos.
- Vowe, G. (2013). Politische Kommunikation. In G. Bentele, H.-B. Brosius, & O. Jarren (Hrsg.), *Lexikon Kommunikations- und Medienwissenschaft* (2., überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 266–268). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Walgenbach, P. (2006). Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In A. Kieser & M. Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien* (6., erweiterte Auflage, S. 353–401). Stuttgart, DE: Kohlhammer.
- Walgenbach, P., & Meyer, R. E. (2008). *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart, DE: Kohlhammer.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen, DE: Mohr.
- Weder, F. (2010). *Organisationskommunikation und PR*. Wien, AT: Facultas.

- Wehmeier, S., Rademacher, L., & Zerfass, A. (2013). Organisationskommunikation und Public Relations: Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Eine Einleitung. In A. Zerfass, L. Rademacher, & S. Wehmeier (Hrsg.), *Organisationskommunikation und Public Relations: Forschungsparadigmen und neue Perspektiven* (S. 7–24). Wiesbaden, DE: Springer VS.
- Zerfass, A., Verčič, D., Verhoeven, P., Moreno, A., & Tench, R. (2012). European Communication Monitor 2012: Challenges and Competencies for Strategic Communication. Results of an Empirical Survey in 42 Countries. Abgerufen unter <http://www.communicationmonitor.eu/wp-content/uploads/2018/03/ECM-2012-Results-ChartVersion-European-Communication-Monitor-Trends-Strategic-Communication-Management-Corporate-Communication-Public-Relations-PR.pdf> (17.06.2019).
- Zerfass, A., Verčič, D., Verhoeven, P., Moreno, A., & Tench, R. (2015). European Communication Monitor 2015. Creating communication value through listening, messaging and measurement. Results of a Survey in 41 Countries. Abgerufen unter <http://www.communicationmonitor.eu/wp-content/uploads/2018/03/ECM-2015-Results-ChartVersion-European-Communication-Monitor-Trends-Strategic-Communication-Management-Corporate-Communication-Public-Relations-PR.pdf> (17.06.2019).
- Zerfass, A., Verhoeven, P., Tench, R., Moreno, A., & Verčič, D. (2011). European Communication Monitor 2011: Empirical Insights into Strategic Communication in Europe. Results of an Empirical Survey in 43 Countries. Abgerufen unter <http://www.communicationmonitor.eu/wp-content/uploads/2018/03/ECM-2011-Results-ChartVersion-European-Communication-Monitor-Trends-Strategic-Communication-Management-Corporate-Communication-Public-Relations-PR.pdf> (17.06.2019).
- Zerfass, A. (2010a). *Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit: Grundlegung einer Theorie der Unternehmenskommunikation und Public Relations* (3., aktualisierte Auflage). Wiesbaden, DE: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zerfass, A. (2010b). Assuring rationality and transparency in corporate communications: Theoretical foundations and empirical findings on communication controlling and communication performance management. Abgerufen unter http://www.cmgt.uni-leipzig.de/fileadmin/downloads/Publications/publication_pdf/2010-Zerfass-Assuring_Rationality_and_Transparency_in_CC.pdf (17.06.2019).
- Zerfass, A. (2010c). Controlling und Kommunikations-Controlling aus Sicht der Unternehmensführung: Grundlagen und Anwendungsbereiche. In J. Pfannenberger & A. Zerfass (Hrsg.), *Wertschöpfung durch Kommunikation: Kommunikationscontrolling in der Unternehmenspraxis* (S. 28–49). Frankfurt am Main, DE: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Zerfass, A. (2014). Unternehmenskommunikation und Kommunikationsmanagement: Strategie, Management und Controlling. In A. Zerfass & M. Piwinger (Hrsg.), *Handbuch Unternehmenskommunikation: Strategie - Management - Wertschöpfung* (2., vollständig überarbeitete Auflage, S. 21-79). Wiesbaden, DE: Springer Gabler.
- Ziehr, W., & Ziehr, A. (1991). *Schweizer Lexikon in 6 Bänden*. Luzern, CH: Verlag Schweizer Lexikon.
- Zucker, L. G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726–743.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 1987(13), 443–464.

Anhang

Interviewleitfaden

Intro

Herzlichen Dank, dass Sie sich für dieses Gespräch Zeit nehmen. Im Rahmen meines Dissertationsprojektes führe ich gegenwärtig in verschiedenen Städten Interviews mit den Kommunikationsverantwortlichen zur Medienarbeit von Stadtregierungen. Mich interessiert hier im Speziellen die Medienarbeit in Bezug auf die Geschäfte des als Kollegialbehörde verfassten Stadtrates/Gemeinderates (im weiteren Verlauf verwende ich dafür den Begriff Stadtregierung bzw. Stadtrat/Gemeinderat). Die Medienarbeit der einzelnen Departemente/Direktionen und sonstigen Verwaltungseinheiten steht hier nicht im Zentrum.

Im Folgenden würde ich Ihnen gerne in einem ersten Block einige Fragen dazu stellen, wie die Medienarbeit in der Regel abläuft, d.h. zu den Standardprozessen der Medienarbeit des Stadtrats/Gemeinderats. Unter Standardprozessen verstehe ich die im alltäglichen Geschäft wiederkehrenden Abläufe in Bezug auf die Tätigkeiten der Medienarbeit. In einem zweiten Block möchte ich Ihnen dann gerne noch Fragen dazu stellen, weshalb die Medienarbeit auf eine bestimmte Art und Weise ausgeführt wird. Es geht dabei demzufolge um die Rahmenbedingungen der Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates.

Gerne würde ich dieses Gespräch aufzeichnen – sofern Sie nichts einzuwenden haben. Natürlich ist die vertrauliche Behandlung Ihrer Aussagen und Angaben gewährleistet und wird nur zu Forschungszwecken verwendet. In diesem Sinne würde ich nun gerne mit der ersten Frage starten.

Einstiegsfragen

1. Wie hat sich nach Ihrer Ansicht die Bedeutung der Medienarbeit der Stadtregierung in den letzten zehn Jahren verändert?
2. Und wie schätzen Sie die Bedeutung der Medienarbeit der Stadtregierung in Zukunft ein?
3. Können Sie mir kurz Ihren persönlichen Werdegang (Ausbildungs- und Berufshintergrund) erläutern?

Prozessdimensionen der Medienarbeit

4. Wie wird die Medienarbeit zu den Geschäften des Stadtrates/Gemeinderates im Regelfall geplant?
 - Inwiefern lässt sich dabei eine langfristige und eine kurzfristige Planung der Medienarbeit unterscheiden?
 - Welches sind die zentralen Phasen der langfristigen Planung (so im Hinblick auf das Themenmanagement) und der kurzfristigen Planung (so im Hinblick auf die operative Umsetzung der Medienarbeit)?

- Welche Planungsinstrumente existieren in der langfristigen beziehungsweise in der kurzfristigen Planung (z.B. Sitzungen)?
- Wer (z.B. Personen, Organisationseinheiten) ist in die langfristige beziehungsweise kurzfristige Planung involviert?

5. Wie wird die Medienarbeit zu den Geschäften des Stadtrates/Gemeinderates im Regelfall koordiniert?

- Mit welchen Instrumenten, Massnahmen oder Gefässen wird die Koordination der Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates sichergestellt?
- Wer (z.B. Personen, Organisationseinheiten) ist an dieser Koordination beteiligt?

6. Wie wird die Medienarbeit zu den Geschäften des Stadtrates/Gemeinderates im Regelfall umgesetzt?

- Wie sehen die konkreten Abläufe aus, wenn Sie an die Medien adressierte Materialien oder Informationen in Bezug auf die Geschäfte des Stadtrates/Gemeinderates erstellen?
- Wer kommuniziert im Regelfall in Bezug auf die Geschäfte des Stadtrates/Gemeinderates mit den Medien?
- Wie wird entschieden, wer im konkreten Fall kommuniziert?

7. Wie wird die Medienarbeit in Bezug auf die Geschäfte des Stadtrates/Gemeinderates im Regelfall evaluiert?

- Gibt es eine Effektivitätskontrolle (Verhältnis zwischen der eingesetzten Arbeit und dem Ergebnis) oder eine Qualitätskontrolle (bzw. Qualitätssicherungssysteme) der Medienarbeit?

Externe Dimensionen der Institutionalisierung

8. Welche Faktoren sind Ihrer Meinung nach mitbestimmend, weshalb die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates in der gegenwärtigen Art und Weise vollzogen wird?

9. Verschiedene rechtliche Regelungen bestimmen mit, wie und was der Stadtrat/Gemeinderat kommunizieren darf. Welche Rolle spielen nach Ihrer Ansicht diese rechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates?

10. Welche Rolle spielen nach Ihrer Ansicht berufsbezogene Netzwerke im Hinblick auf die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates?

11. Spielen Beobachtungen von Praktiken der Medienarbeit anderer Organisationen – seien es politische oder auch kommerzielle – eine Rolle im Hinblick auf die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates?

- Beobachten Sie die Praktiken der Medienarbeit anderer Organisationen – seien es politische oder auch kommerzielle?

12. Greifen Sie im Hinblick auf die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates auf Ratschläge von Agenturen, Beratern oder Akademikern zurück?

- Gibt es Praktiken der Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates, die man heute aufgrund der Beratung solcher Experten auf eine bestimmte Art und Weise ausführt?

Interne Dimensionen der Institutionalisierung

13. Wie sind Sie als hauptverantwortliche Person für die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates in die formale Organisation eingebunden?

- Wer ist Ihr direkter Vorgesetzter bzw. wem haben Sie in Bezug auf die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates im alltäglichen Geschäft zu berichten?

14. Verfügen Sie über einen Zugang zu den Sitzungen der Regierung oder auch zu weiteren Entscheidungsgremien (z.B. Projektausschüsse)?

- *Falls ja:* Was ist Ihre Funktion in diesen Sitzungen?
- *Falls nein:* Weshalb haben Sie keinen Zugang? Würde ein solcher Zugang für die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates nützlich sein?

15. Mit welchen anderen Organisationseinheiten wird im Hinblick auf die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates im Regelfall zusammengearbeitet?

- Wie sind die Kompetenzen in dieser Zusammenarbeit verteilt? Wer entscheidet in Bezug auf die Medienarbeit über wen?
- Ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen in Bezug auf die Medienarbeit eher kooperativ oder gibt es Konflikte aufgrund gegensätzlicher Interessen?

16. Welchen Stellenwert besitzen nach Ihrer Ansicht Ihre Ratschläge, Ihre Lösungsansätze bzw. Ihre Expertise in Sachen Medienarbeit beim Stadtrat/Gemeinderat?

17. Werden die verschiedenen Tätigkeiten im Rahmen der Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates von Spezialisten – also von Experten für nur ganz bestimmte Tätigkeiten – oder von Generalisten – die jeweils alle Tätigkeiten verrichten – ausgeführt?

18. Zum Abschluss unseres Gesprächs möchte ich Sie gerne noch fragen: Habe ich in diesem Interview nach Ihrer Meinung einen Aspekt ausgelassen, den Sie im Hinblick auf die Medienarbeit des Stadtrates/Gemeinderates als wichtig erachten?

Outro

Vielen herzlichen Dank, dass Sie sich die Zeit für meine Fragen genommen haben. Falls Sie an den Ergebnissen meiner Studie interessiert sind, werde ich Ihnen diese bei gegebener Zeit gerne zur Verfügung stellen.